

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 230, 2014

Том 242

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року № 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань з державного управління, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Києво-Могилянська академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:
Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку та
поширення мережею Інтернет
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 4 від 11.12.2014 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор журналу «Наукові праці», доктор технічних наук, професор, ректор ЧДУ імені Петра Могили
Беглиця В. П.	заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора журналу «Наукові праці», доктор наук з державного управління, доцент, проректор з наукової роботи ЧДУ імені Петра Могили
Ємельянов В. М.	голова редколегії серії «Державне управління», доктор наук з державного управління, професор
Іванов М. С.	голова редколегії серії «Політологія», доктор політичних наук, професор
Мешанінов О. П.	голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор
Горлачук В. В.	голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор
Грабак Н. Х.	голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник
Матвєєва Н. П.	голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор
Клименко Л. П.	голова редколегії серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор
Пронкевич О. В.	голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор
Тригуб П. М.	голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор, академік УАІН
Гавеля В. Л.	голова редколегії серії «Соціологія», доктор філософських наук, професор
Січко Д. С.	голова редколегії серії «Юриспруденція», кандидат юридичних наук, доцент
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАІН
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар журналу «Наукові праці», кандидат технічних наук, в. о. доцента

Н 34 **Наукові праці :** Науково-методичний журнал. – Вип. 230. Т. 242. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 148 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління». Ідеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Усі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Ємельянов В. М. – д.н.держ.упр., професор (м. Миколаїв) – *голова редакційної колегії*; **Беглиця В. П.** – д.н.держ.упр., доцент (м. Миколаїв) – *заступник голови редакційної колегії*; **Валлас Т.** – д.політ.н., професор (м. Познань, Польща) – *заступник редакційної колегії*; **Штиршов О. М.** – к.н.держ.упр., доцент (м. Миколаїв) – *відповідальний секретар редакційної колегії*; **Антонова Л. В.** – д.н.держ.упр., професор (м. Миколаїв); **Бакуменко В. Д.** – д.н.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ); **Багмет М. О.** – д.і.н., професор, академік, Заслужений діяч науки і техніки (м. Миколаїв); **Дацій О. І.** – д.е.н., професор НАН України, Заслужений працівник освіти України (м. Київ); **Євтушенко О. Н.** – д.політ.н., професор, Відмінник освіти України (м. Миколаїв); **Івашова Л. М.** – д.н.держ.упр., професор (м. Дніпропетровськ); **Кальниш Ю. Г.** – д.н.держ.упр., професор, с.н.с. (м. Київ); **Коваль А. В.** – д.н.держ.упр., професор кафедри (м. Миколаїв); **Корецький М. Х.** – д.н.держ.упр., професор, с.н.с., професор НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ); **Лопушинський І. П.** – д.н.держ.упр., професор кафедри, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон); **Серьогін С. М.** – д.н.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Дніпропетровськ); **Сорока С. В.** – д.н.держ.упр., доцент (м. Миколаїв); **Сиченко В. В.** – д.н.держ.упр., доцент (м. Дніпропетровськ); **Плеханов Д. О.** – д.н.держ.упр., доцент (м. Миколаїв); **Ващенко К. О.** – д.політ.н., с.н.с. (м. Київ); **Хаджирадєва С. К.** – д.н.держ.упр., професор (м. Київ); **Шамрай В. О.** – д.н.держ.упр., професор (м. Київ); **Шевчук О. В.** – д.політ.н., професор (м. Миколаїв); **Беккер Р.** – д.політ.н., професор (м. Торунь, Польща); **Бонусяк В.** – д.і.н., професор (м. Жешув, Польща); **Вальценбах Г.** – доктор наук, доцент (м. Брістоль, Велика Британія); **Здиб М.** – д.н.держ.упр., професор (м. Люблін, Польща); **Мачей Ф.** – д.і.н., професор (м. Познань, Польща); **Стельмах А.** – д.політ.н., професор (м. Познань, Польща); **Харріс С.** – доктор наук, професор (м. Оттава, Канада); **Шнидтке О.** – доктор наук, професор (Канада).

Статті друкуються в авторській редакції

ISSN 2311-1666

© Чорноморський державний університет імені Петра Могили, 2014

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десантників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@chdu.edu.ua

ЗМІСТ

<i>Андріяш В. І., Ривак Є. І.</i> Історичні форми та етапи розвитку глобалізації	6
<i>Башицький І. А.</i> Шляхи та засоби реалізації державної політики у сфері формування податкової культури населення	11
<i>Біла А. В.</i> Європейські стандарти забезпечення політичних прав громадян у контексті державного управління.....	15
<i>Боделан В. Р.</i> Правові основи громадсько-державного партнерства: зарубіжний і вітчизняний досвід.....	19
<i>Бондар А. О.</i> Загрози та чинники економічної безпекової стратегії держави.....	27
<i>Гаман М. В.</i> Місце і роль глобальних форм економічного співробітництва в системі міжнародної конкуренції.....	33
<i>Герганов Л. Д.</i> Міжнародні вимоги до якості професійної підготовки моряків та політики забезпечення інформаційної безпеки	39
<i>Драган І. В.</i> Інформаційне забезпечення державного управління раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу	44
<i>Ємельянов В. М.</i> Напрямки формування стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності на регіональному рівні	51
<i>Зарицька І. П.</i> Категорія «Конвенціональна комунікативна стратегія» в контексті реалізації функцій державного управління	56
<i>Івата С. І.</i> Стан наукової розробки проблеми конфліктів у сфері державного управління.....	62
<i>Івашиків Ю. Д.</i> Система індикативного планування в процесі вибору моделей регіонального управління.....	68
<i>Клименченко С. Л.</i> Нормативно-правовий механізм забезпечення розвитку інвестиційно-інноваційної системи в контексті реалізації аграрної політики	74
<i>Кудрейко О. М.</i> Інституційний механізм регулювання модернізації ринку освітніх послуг	80
<i>Кулак Н. В.</i> Електронізація державного управління в Україні	86
<i>Моспаненко І. В., Бондаренко І. І.</i> Світовий досвід організації системи державного фінансового моніторингу	91
<i>Майорова Л. В.</i> Ефективність реалізації соціально-економічної політики в Україні	95
<i>Плеханов Д. О., Темнов С. Б.</i> Світова практика державного управління у сфері подолання податкової злочинності	100
<i>Скок П. О.</i> Методологічні та організаційні проблеми державного регулювання у сфері вищої освіти.....	104
<i>Стадніченко Р. В.</i> Політико-правові засади позаблокового і нейтрального статусу держав в контексті зовнішньополітичних орієнтирів України	108
<i>Стоян О. Ю.</i> Формування комплексного механізму державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики України та її розвитку	115
<i>Федоров В. В.</i> Інституціональний механізм розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах.....	120
<i>Філоненко О. А.</i> Шляхи оптимізації стратегічних напрямів та механізмів державного регулювання системи пенсійного забезпечення	125
<i>Щербаківська Л. М.</i> Класифікаційні ознаки державних послуг	131
<i>Шанаєва-Цимбал Л. О.</i> Державне управління урбоекоелогічними проблемами регіону в Україні.....	137
<i>Коваль Г. В.</i> Теоретичні підходи в дослідженні державної молодіжної політики на регіональному рівні.....	140
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	145

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Андрияш В. И., Рывак Е. И.</i> Исторические формы и этапы развития глобализации	6
<i>Бащинский И. А.</i> Пути и средства реализации государственной политики в сфере формирования налоговой культуры населения	11
<i>Белая А. В.</i> Европейские стандарты обеспечения политических прав граждан в контексте государственного управления	15
<i>Боделан Р. В.</i> Правовые основы общественно-государственного партнерства: зарубежный и отечественный опыт	19
<i>Бондарь А. О.</i> Угрозы и факторы экономической стратегии безопасности государства.....	27
<i>Гаман Н. В.</i> Место и роль глобальных форм экономического сотрудничества в системе международной конкуренции	33
<i>Герганов Л. Д.</i> Международные требования к качеству профессиональной подготовки моряков и политика обеспечения информационной безопасности	39
<i>Драган И. В.</i> Информационное обеспечение государственного управления рациональным использованием природно-ресурсного потенциала	44
<i>Емельянов В. М.</i> Направления формирования стратегии развития международной экономической деятельности на региональном уровне.....	51
<i>Зарицкая И. П.</i> Категория «Конвенциональная коммуникативная стратегия» в контексте реализации функций государственного управления	56
<i>Ивата С. И.</i> Состояние научной разработки проблемы конфликтов в сфере государственного управления	62
<i>Ивашков Ю. Д.</i> Система индикативного планирования в процессе выбора моделей регионального управления	68
<i>Клименченко С. Л.</i> Нормативно-правовой механизм обеспечения развития инвестиционно-инновационной системы в контексте реализации аграрной политики	74
<i>Кудрейко А. Н.</i> Институциональный механизм регулирования модернизации рынка образовательных услуг	80
<i>Кулак Н. В.</i> Электронизация государственного управления в Украине.....	86
<i>Моспаненко И. В., Бондаренко И. И.</i> Мировой опыт организации системы государственного финансового мониторинга	91
<i>Майорова Л. В.</i> Эффективность реализации социально-экономической политики в Украине	95
<i>Плеханов Д. А., Темнов С.Б.</i> Мировая практика государственного управления в сфере преодоление налоговой преступности	100
<i>Скок П. А.</i> Методологические и организационные проблемы государственного регулирования в сфере высшего образования	104
<i>Стадниченко Р. В.</i> Политико-правовые основы внеблокового и нейтрального статуса государств в контексте внешнеполитических ориентиров Украины	108
<i>Стоян А. Ю.</i> Формирование комплексного механизма государственного регулирования в сфере возобновляемой энергетики Украины и его развитие	115
<i>Федоров В. В.</i> Институциональный механизм развития системы налогового регулирования в территориальных налоговых органах.....	120
<i>Филоненко О. А.</i> Пути оптимизации стратегических направлений и механизмов государственного регулирования системы пенсионного обеспечения	125
<i>Щербаковская Л. М.</i> Классификационные признаки государственных услуг	131
<i>Шанаева-Цымбал Л. А.</i> Государственное управление урбоэкологическими проблемами региона в Украине.....	137
<i>Коваль Г. В.</i> Теоретические подходы в исследовании молодежной политики на региональном уровне	140
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	145

CONTENTS

Andriyash V. Ryvak E. , Historical forms and states of globalization.....	6
Bashinskiy I. Ways and means of implementing the state policy in the sphere of formation of tax culture population	11
Belaya A. European standards to ensure citizens' political rights in the context of public administration.....	15
Bodelan V. Legal basis of public-state partnership: international and domestic experience	19
Bondar A. Threats and factors of economic security strategy states	27
Gaman N. Place and role of global forms of economic cooperation in the international competition	33
Gerganov L. International requirements for the quality of training of seafarers and information security policy	39
Dragan I. Information support government sustainable use of natural resources potential	44
Emelianov V. Areas of development strategy of international economic activity at the regional level	51
Zarytskaya I. The category of «conventional communication strategy» in the context of the implementation the functions of state management	56
Ivata S. State of scientific research problems of conflicts in public administration	62
Ivashkiv J. System planning in the process of selecting models of regional governance.....	68
Klymenchenko S. Regulatory mechanism of software development investment and investment and innovation systems in the context of agricultural policy.....	74
Kudreyko A. Institutional mechanism control modernization education market.....	80
Kulak N. Computers governance in Ukraine	86
Mospanenko I. Bondarenko I. World experience of organization of state financial monitoring	91
Mayorova L. Effectiveness of social and economic policy in Ukraine.....	95
Plechanov D. Temnov S. World experience of organization of state financial monitoring	100
Skok P. Methodological and organizational problems of state regulation in the field of higher education.....	104
Stadnichenko R. Political and legal foundations of non-aligned and neutral status of States in the context of the foreign policy priorities of Ukraine	108
Stoyan O. Formation of the complex mechanism of state regulation in the field of renewable energy in Ukraine and its development.....	115
Fedorov V. Institutional mechanism for the development of the system of tax regulation in territorial tax authorities.....	120
Filonenko O. Optimizing strategic direction and mechanisms regulation of pension system	125
Sherbakivskaya L. Classification attributes of public services.....	131
Shanaieva-Tsybmal L. State waste management of region in Ukraine.....	137
Koval G. Theoretical approaches in the study of youth policy at regional level.....	140
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....	145

ІСТОРИЧНІ ФОРМИ ТА ЕТАПИ РОЗВИТКУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано основні історичні форми глобалізації. Розглянуто основні етапи розвитку процесу глобалізації.

Ключові слова: глобалізація, історичні форми глобалізації, етапи розвитку глобалізації, архаїчна глобалізація, протоголобалісти.

В статье проанализированы основные исторические формы глобализации. Рассмотрены основные этапы развития процесса глобализации.

Ключевые слова: глобализация, исторические формы глобализации, этапы развития глобализации, архаичная глобализация, протоголобалисты.

This paper analyzes the main historical forms of globalization. The main stages of the process of globalization.

Keywords: globalization, historical forms of globalization stages of globalization, archaic globalization protohlobalisty.

Постановка проблеми. Особливістю глобалізації є наявність великої кількості різноманітних за своєю суттю процесів, які всі разом у взаємозв'язку відіграють важливу роль та суттєво впливають на розвиток людської цивілізації. Процес глобалізації – це не лише головна тенденція світового розвитку, але й нова система міжнародних відносин, яка формується в сучасному світі, саме тому для дослідження процесів глобалізації повинна бути створена наукова база, яка, на нашу думку, повинна враховувати історичні форми та межі глобалізації.

Метою статті є спроба проаналізувати основні історичні форми та етапи розвитку глобалізації, за допомогою яких обґрунтовується процес глобалізації, його позитивні й негативні наслідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми. Проблеми глобалізації, зокрема її історичних форм та етапів розвитку, перебувають у центрі уваги багатьох сучасних українських та зарубіжних дослідників, зокрема, таких як Е. Азроянц [2],

О. Білорус [3], Ф. Бродель [4], Т. Кальченко [6], О. Картунов [7], В. Кувалдин [8], Л. Ринейська [9], А. Філіпенко [10], Ю. Шишков [11] тощо.

Виклад основного матеріалу. Перші практичні ознаки глобалізації з'являються в період Нового часу в зовнішній політиці таких країн, як Іспанія, Голландія та Англія. Поступово хвиля глобалізації поширюється на всю Західну Європу, з часом охоплюючи Північну Америку і частково Південну Америку [1, с. 52]. У 50-80-і роки XX ст. глобалізаційні процеси поширюються в країнах Азії й Африки і з кінця 80-х років фактично «накривають» посттоталітарні країни Центральної та Південно-Східної Європи [7, с. 171]. Саме в кінці XX ст. перед світовою спільнотою постала задача ефективної координації всіх глобальних процесів – глобальної економіки, глобальної екології, політичної структури світової спільноти, проблем бідності, війни і збереження миру, прав людини і суверенітету національних держав тощо. У своєму розвитку процес глобалізації пройшов три основні етапи (рис. 1) [8, с. 13].

Перший етап (XVI-XIX ст.) – епоха становлення індустріальної цивілізації. Великі географічні відкриття, промислова революція, утворення колоніальних імперій, формування світового ринку, виникнення міжнародної торговельно-економічної співпраці.

Другий етап (перша половина XX ст.) – епоха становлення імперіалізму. Посилення боротьби за колоніальний перерозподіл світу, зародження національно-визвольного руху в колоніальних країнах і загальне панування державно-монополістичного капіталізму на основі кейнсіанських уявлень про ринкові механізми регулювання.

Третій етап (друга половина XX ст.) – епоха краху колоніальної системи імперіалізму і формування основ постіндустріального суспільства. Поява великої групи молодих незалежних держав, утворення ООН і розширення її функцій, виникнення і швидке розповсюдження транснаціональних корпорацій, утворення наднаціональних валютно-фінансових органів, створення НАТО, ВТО, Римського клубу й інших міжнародних організацій.

Рис. 1. Етапи розвитку процесів глобалізації

Пройшовши всі три, етапи глобалізаційні процеси призводять до посилення інформаційних потоків, закінчення холодної війни та формування однополюсного світу, головну роль в якому відіграє так званий «золотий мільярд» [1, с. 50]. Основною проблемою щодо визначення історичної межі та часового характеру глобалізаційних процесів є проблема понятійно-методологічного плану, яка має на меті вирішення низки проблемних питань, зокрема: як співвідносяться поняття глобалізації та інтернаціоналізації, інтеграції; які можливі форми та результати глобальних трансформацій; що саме на сьогодні, необхідно розуміти та пояснювати поняттям глобалізація. Наявність проблем питань сприяє формуванню багатьох різноманітних підходів щодо особливостей сучасних глобалізаційних процесів, їхнього змісту та ролі в сучасному світі та встановленню певних часових меж та орієнтирів глобалізації. Узагальнивши всю різноманітність існуючих підходів, можна виокремити чотири загальноприйнятні концепції, які характеризують історичні межі глобалізації:

1. Концепція глобалізації як зміни форм історичного процесу (концепція «архаїчної глобалізації»).
2. Концепція глобалізації як сучасного економічного феномену.
3. Концепція протоглобалістів.
4. Концепція глобалізації як певної позачасової властивості, яка властива світовому суспільству (концепція Е. Азроянца) [6; 9].

Прихильниками першої концепції є К. Бейлі, А. Теннісон, Ф. Бродель та ін., в працях яких найбільш ґрунтовно висвітлено особливості «архаїчної глобалізації» [10].

Дослідник К. Бейлі у «Архаїчна та новітня глобалізація на теренах Євразії та Африки» здійснює спробу часового виокремлення архаїчної глобалізації та, досліджуючи логіку цього процесу, намагається виокремити причини та умови, за яких відбувається перехід до наступних форм глобалізаційних процесів у зазначених країнах [10]. Велику увагу автор приділяє акторам архаїчної глобалізації, намагаючись з'ясувати, яку роль та місце вони займають у подальших формах цих процесів. Не залишилися поза увагою автора і особливості співвідношення в історії центру та периферії, глобального та локального, а також питання протоглобалізму.

Науковець А. Теннісон у праці «Мусульманський універсалізм та Західна глобалізація» стверджує, що одним із успішних прикладів архаїчної глобалізації є саме мусульманський світ, який неодноразово потерпав від різноманітних викликів глобалізації, а також був активним учасником протоглобалізації й сам досить часто кидав виклики глобалізаційним процесам [10]. Пояснення цього автор знаходить в історії формування мусульманського світу і культури, цивілізації та особливостей світогляду та світосприйняття, визначає основні рушійні сили глобалізаційних процесів у цьому регіоні. Автор

дотримується думки про мультицентричність глобалізаційних процесів і наголошує на особливій ролі мусульманського світу в перебігу цих процесів.

Автор статті «Імперія, знання та культура: від протоглобалізації до новітньої глобалізації» наголошує на особливій ролі культурних аспектів глобалізації, пояснюючи це тим, що ці аспекти є непрапормірно маловивченими, оскільки сприяли поширенню знань на ранніх етапах глобалізації [10]. Як приклад, автор наводить взаємозв'язок між експансією та рівнем поширення знань у Британській імперії з кінця XVIII ст. до середини XIX ст. Спираючись на історичні факти, автор приходить до висновків, що посилення розвитку науки на початковому етапі глобалізації було викликано як активізацією наукових центрів метрополій, так і периферій; глобалізаційні процеси поряд зі змінами технологій та фінансів призводили до змін способів мислення; більшість існуючих рис постколоніальної глобалізації повністю відповідає основним її ознакам кінця XVIII ст. – середині XIX ст.

Основні ідеї прихильників першої концепції є логічними, з огляду на пояснення глобалізаційних процесів як таких, що трансформуються у певні сфери світового простору. Підтвердженням цього є і думка Ф. Броделя, який стверджує, що розмір та можливості існуючого світового простору залежать від особливостей історичного сприйняття часу [4, с. 46]. Наприклад, для Середземномор'я важливими та вагомими історичними подіями були лише ті, які безпосередньо стосувалися їхньої території. Так було доти, поки часовий центр не почав зміщуватися на північ Європи. Тому, на думку Ф. Броделя, кожна історична епоха спонукала глобалізаторів, відповідно до власних можливостей, освоювати світ у відомих їм межах, а тому кожен часовий проміжок світового розвитку вимагав власного рівня глобалізації [4, с. 46].

Прихильниками концепції глобалізації як сучасного економічного феномену є такі вчені: західні – К. Омае, Т. Левітт, Ф. Фукуяма, російські – А. Вебер, А. Неклесса, В. Кузнєцов, В. Ядов, і вітчизняні – Д. Лук'яненко, О. Білорус, А. Гальчинський, А. Геєць та інші [9]. Критику концепції «архаїчної глобалізації» та її анахронізм автори пояснюють тим фактом, що зміни у світовій економіці були не лише наслідком тогочасного розвитку, але й самі створювали собі передумови до подальшого загострення протиріч. Зокрема, О. Білорус, виступаючи з критикою щодо прибічників «архаїчної глобалізації», виділяє цілу низку критичних періодів її особливого прискорення:

- перший етап – створення імперій на основі торговельних інтересів, симбіозу держави і релігії (Рим, Візантія, Китай, Київська Русь);
- другий етап – період великих географічних відкриттів і створення економічних імперій і перших глобальних корпорацій (XV ст.);
- третій етап – промислова революція (Європа, XVIII ст.) і формування міжнародних ринків;

– четвертий етап – епоха світових війн XX ст. (1914-1918, 1939-1945), 1948-1989 (холодна економічна світова війна);

– п'ятий етап – інформаційна революція (починаючи з другої половини XX ст.) [3, с. 165].

Посилення уваги науковців до зростання обсягів міжнародних торговельних операцій, створення та діяльності ТНК, розширення меж діяльності міжнародних організацій, створення планетарних комунікаційних мереж, появи мультикультуралізму сприяло появі нового предмета дослідження з економічним акцентом. Ріст тенденцій розвитку світових економічних відносин сприяв

посиленню уваги до цих процесів, що спричинило необхідність реконструкції їх у минулому, а в деяких випадках створенню за аналогією, виокремленню фаз та передумов глобалізації.

Наступна концепція, яка певним чином доповнює попередню, пропонує виділити два основні етапи глобалізації – протогоlobalьний та сучасний, або ж етап ліберальної глобалізації.

На підтримку такого підходу виступає і Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка пропонує власну класифікацію глобалізації, яка містить три етапи (рис. 2).

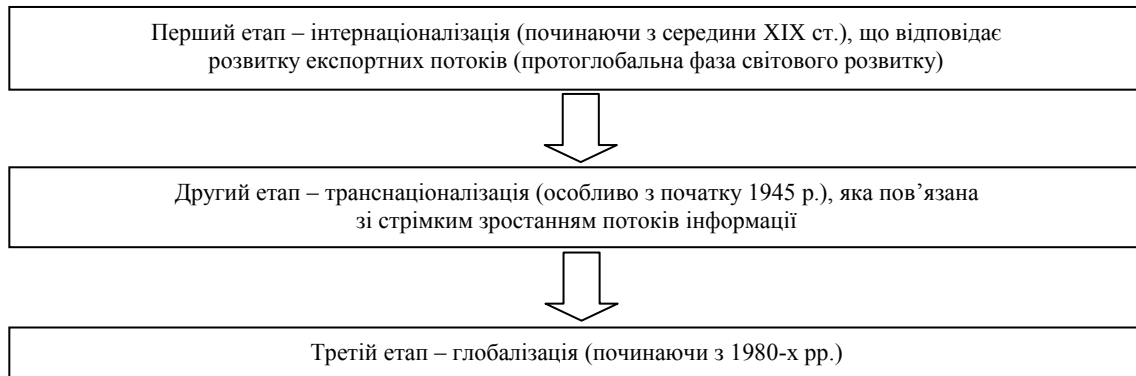


Рис. 2. Класифікація глобалізації ОЕСР

Ототожнення глобалізаційних процесів з посиленням розвитку міжнародних торговельних та економічних зв'язків, зростання фінансової взаємозалежності національних господарств дало можливість дослідникам дійти висновків, що з кінця XIX ст. до початку XX ст. ступінь економічної взаємозалежності розвинених країн відповідно до цих параметрів був не нижчим, ніж наприкінці XX ст.

Концепція «глобалізації як деякої позачасової властивості, що іманентно притаманна світовому суспільству», знайшла своє відображення в термінах філософської науки, які головним чином містяться в працях та доповідях російських дослідників Е. Азроянца та М. Чешкова [9].

Дослідник Е. Азроянц основним завданням власної концепції вважає необхідність об'єднання в одну тріох попередніх, оскільки вбачає в них наявність двох основних розбіжностей: по-перше, у визначенні часових параметрів глобалізації; по-друге, в трактуванні самого поняття глобалізація, яке одночасно можна сприймати і як причину, і як наслідок [9]. На думку автора, якщо глобалізація є причиною та тенденцією, це обов'язково призводить до нав'язування іншим тенденціям, які існують паралельно, але мають інший характер, схожих характеристик, хоча результат їхньої взаємодії повинен обов'язково знайти певне вираження. За інших умов, коли глобалізація сприймається як результат вже існуючих тенденцій, необхідно лише навести їх ґрунтовний перелік. Для подолання таких протиріч необхідно знайти відповідь на такі питання: що ж є

глобальним, і як співвідносяться та взаємодіють такі поняття, як «інтеграція» і «глобалізація» [2, с. 64]. Історичний процес є одним із варіантів розвитку соціальної системи та спрямований на досягнення граничної цілісності, і саме тому, на думку вченого, таку цільову функцію історичного процесу і варто називати глобалізацією [2, с. 64-65].

Отже, глобалізаційні процеси за часом розподіляються на певні етапи, характерні форми яких дозволяють розрізняти їх як історичні типи, щаблі. Не претендуючи на повноту і завершеність, можна назвати такі типи глобалізації: родову, племінну, етнічну, давньоімперську, монархічну, колоніальну, національну та інтернаціональну. Отже, глобалізація є метою історичного прогресу, її тенденціями є інтеграція і дезінтеграція, які визначають динаміку цього процесу, а інтернаціоналізація є сучасним етапом глобалізації. Саме такий підхід передбачає необхідність розглядати глобалізацію не як стратегію, що має на меті досягнення гомогенності, а як важливе джерело різноманітності, а саме процес збирання різноманітних складових до одного цілого. Варто наголосити, що різноманітність не є тенденцією, а є саме результатом, який визначає життєспроможність системи і який не варто ототожнювати з дезорганізацією та хаосом [2, с. 65].

Сучасні процеси глобалізації, як і сама глобалізація, є фрагментарними як за методами, способом пізнання, так і за особливостями цивілізаційного процесу, оскільки кожному напрямку історичного процесу та соціально-

політичної діяльності притаманні власні як ступінь так і рівень просування. Саме тому Е. Азроянц пропонує певний перелік параметрів, які дозволять диференціювати глобалізацію за напрямками діяльності і в межах яких є можливість надавати оцінку ступеню інтеграції історичного суб'єкта в метапростір, зокрема, природний, економічний, політичний, технологічний, культурний, комунікаційний, демографічний [2, с. 67].

Дещо іншої точки зору дотримується дослідник Ю. Шишков, який стверджує, що глобалізація, як явище, виникає наприкінці ХХ ст. і належить здебільшого до сфери економіки [5, с. 34]. Ю. Шишков намагається охарактеризувати зміст процесів глобалізації як якісно нову стадію процесу інтернаціоналізації господарського життя. Спираючись на такий підхід, автор намагається з'ясувати істинні причини існуючого техніко-економічного та соціально-культурного розриву між країнами «золотого мільярда» та людства в цілому. При цьому він наголошує, що, незважаючи на всі небезпеки, які містить глобалізація, вона все ж таки направлена не поглиблювати розрив між Півднем та Північчю у світовому господарстві, а, навпаки, сприяє його зменшенню [11, с. 57-58].

На думку більшості дослідників, обидва підходи щодо визначення глобалізації є актуальними. Зокрема, Ю. Шишков розглядає глобалізацію як певний етап загального процесу розвитку світової економіки, який став закономірним продуктом усієї попередньої її історії. Але й Е. Азроянц, характеризуючи сучасну стадію еволюції Мегасоціуму, говорить про необхідність «визначити ознаки, за якими можна оцінити ступінь принципової новизни змін, які відбуваються в системі, зокрема, її структурі» [5, с. 34]. Отже, обидва дослідники визнають як наявність універсальної властивості людського соціуму, що полягає у постійному посиленні взаємних зв'язків і залежностей, так і виникнення приблизно з 1980-х рр. ХХ ст. якісно нового етапу розвитку світової цивілізації – глобального.

Таким чином, наведені концепції історичних форм та етапів розвитку глобалізації є актуальними та мають своїх прихильників, хоча й не

позбавленні певних недоліків. Зокрема, щодо концепції «архаїчної глобалізації», то її підхід є дещо однобічним, оскільки розглядає здебільшого лише якийсь певний аспект, а не процес у цілому, і за певних обставин може надати рис глобальності будь-якій історичній події. З точки зору другої концепції можливо заперечити або ж повністю відкинути ідею циклічності світового економічного розвитку. Третя концепція теж частково не витримує критики, оскільки наявні певні суперечності щодо запропонованого двоетапного розмежування глобальних процесів, оскільки більшість економічних подій кінця ХІХ – початку ХХ ст. не набула всесвітніх масштабів, тому що глобальні проблеми не вважалися настільки гострими, і, крім того, процеси цього періоду зближували держави, а не людей. Найбільш логічною, на думку більшості дослідників, є концепція Е. Азроянца, хоча вона й демонструє дещо нетрадиційний підхід до категоріального апарату.

Висновки. Глобалізація – це не тільки одна з основних тенденцій світового розвитку, але й нова система міжнародних економічних і політичних відносин, яка формується в сучасному світі, і саме тому історичне обґрунтування проблем глобалізації сьогодні актуальне питання, тому що дозволяє не тільки усвідомити вплив процесів глобалізації на процеси збереження державності, але й спланувати шляхи адаптування країни до нових реалій. Крім того, аналіз процесів глобалізації та їх дослідження і обґрунтування треба проводити не тільки з урахуванням ситуації, яка склалася у світі, але і з урахуванням історичного розвитку.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення потребує необхідність вироблення нових підходів щодо історичних форм та етапів існування глобалізації, які на сьогодні означають, що сучасний стан глобалізації – це закономірний результат попереднього розвитку і одна з основних тенденцій сучасного світового розвитку, яка впливає на виникнення нової системи міжнародних економічних і політичних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андріяш В. І. Державна етнополітика в Україні в умовах глобалізації : [монографія] / В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 385 с.
2. Азроянц Э. А. Глобализация: катастрофа или путь к развитию? Современные тенденции мирового развития и политические амбиции / Э. Азроянц. – М. : Издательский дом «Новый век», – 2002. – 416 с.
3. Білорус О. Г. Економічна система глобалізму / О. Білорус. – К. : КНЕУ, 2003. – 357 с.
4. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм. ХV-ХVІІІ вв. : [в 3-х т.] / Ф. Бродель. – М. : Прогресс, 1992. – Т. 3. Время мира – 573 с.
5. Глобализация экономики – закономерный продукт индустриализации и информатизации социума. Материалы постоянно действующего междисциплинарного семинара Клуба ученых «Глобальный мир». – М. : Издательский Дом «НОВЫЙ ВЕК», 2001. – 68 с.
6. Кальченко Т. В. Глобальна економіка[Електронний ресурс] : [монографія] / Т. Кальченко. – К. : КНЕУ, 2006. – Режим доступу : <http://www.vuzl.org/books/international-economics/78-kalchenko-global-economy>.
7. Картунов О. В. Вступ до етнополітології : науково-навчальний посібник / О. Картунов. – К., 1999. – 300 с.

8. Кувалдин В. Б. Глобализация – светлое будущее человечества? / В. Б. Кувалдин // НГ-сценарии. – 2000. – № 9. – С. 5–14.
9. Ринейська Л. С. Посібник із вивчення навчальної дисципліни «Глобальна економіка» для студентів всіх напрямів економічної підготовки галузі знань 0305 «Економіка і підприємництво» [Електронний ресурс] / Л. С. Ринейська. – Полтава : ПолтНТУ, 2011. – Режим доступу : <http://skaz.com.ua/economika/18147/index.html>.
10. Філіпенко А. С. Історичний ракурс глобалізаційних процесів. Рецензія на книгу «Глобалізація у світовій історії» (за редакцією А. Г. Гопкінса) [Електронний ресурс] / Філіпенко А. С., Ключко В. П., Фостик М. В. // Економічний часопис-XXI. – № 10. – 2003. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2003/10/20031016.html>.
11. Шишков Ю. О гетерогенности глобалистики и стадиях ее развития / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 2. – С. 57–63.

Рецензенти: *Євтушенко О. Н.* – д. політ. н., професор;
Андріяш В. І. – к. політ. н., доцент.

© Андріяш В. І., Ривак Є. І., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.09.2014 р.

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, Інститут державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: етнополітичні процеси, державне регулювання етнополітичних процесів, етноглобалізація.

РИВАК Євген – магістр державного управління, Інститут державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: історія державного управління, глобалізація, наднаціональні структури.

ШЛЯХИ ТА ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ КУЛЬТУРИ НАСЕЛЕННЯ

У статті розглянуто основні шляхи та запропоновано засоби реалізації державної політики у сфері формування податкової культури населення.

Ключові слова: податки, податкова культура, податкова освіта, податкове виховання, платники податків, фінансова служба, державна податкова політика.

В статье рассмотрены основные пути и предложены средства реализации государственной политики в сфере формирования налоговой культуры населения.

Ключевые слова: налоги, налоговая культура, налоговое образование, налоговое воспитание, плательщики налогов, финансовая служба, государственная налоговая политика.

The article reviews the main ways and means of realization proposed government policy in the formation of tax culture population.

Key words: taxes, tax culture, tax education, tax upbringing, taxpayers, fiscal services, state tax policy.

Вступ

Актуальність теми дослідження зумовлена нагальною потребою у формуванні нової державної політики, спрямованої на побудову стабільної та справедливої системи оподаткування, зменшення податкового тиску і забезпечення збалансованості фінансних інтересів держави та соціальних потреб платників податків. За час існування податкової системи в Україні відбулося формування негативного світогляду та сприйняття платниками податкового інституту, що спричиняє не лише економічне, а й моральне їх виснаження. Це стало однією з основних причин низького рівня збирання податків, ухиляння від їх сплати, появи значних обсягів тіньового сектору економіки. Такий стан значною мірою пояснюється низьким рівнем податкової культури, вимагає перегляду існуючих податкових принципів, обґрунтування оптимального рівня оподаткування, прийнятного для всіх учасників податкового процесу, а також формування якісно нових взаємовідносин, що ґрунтуються на засадах партнерства, взаєморозуміння та взаємоповаги.

Водночас динаміка розвитку податкової системи та інтегрованих до неї податкових інструментів вирішення соціально-економічних завдань сьогодні є достатньо високою, тому наукові пошуки перспективних новацій у цій сфері мають здійснюватися на постійній основі [1].

У зв'язку з цим, нарізла потреба визначення шляхів та засобів реалізації державної політики у сфері формування та підвищення податкової культури населення.

Наукові роботи З. Варналій, В. Калустяна, А. Крисоватого, А. Лаврешова, П. Мельника, Л. Тарангул та ін. присвячені дослідженню стану податкової політики, визначенню проблем реформування податкової системи України та перспективам її розвитку. Крім цього, висвітлюються дискусійні питання щодо сутності податкового потенціалу держави та ролі податкової культури як складової податкового потенціалу.

У роботах В. Андрущенко, А. Василенко, Т. Воїнової, О. Крилова, В. Ткачук та ін. досліджується питання сутності податкової культури з погляду морально-етичних норм поведінки індивіда та взаємозв'язку з іншими соціокультурними категоріями [2].

Визначені дослідження та їхні результати складають теоретичний і методологічний базис для розробки концепції і вдосконалення механізму реалізації податкової політики держави у сфері формування податкової культури населення, що є важливим науковим завданням і зумовлює вибір теми дослідження.

Постановка проблеми

Визначити основні шляхи та запропонувати комплекс засобів для реалізації державної політики у сфері формування податкової культури в Україні.

Результати

Податкова культура являє собою певний рівень податкової самосвідомості в суспільстві, за якої держава проводить податкову політику, що враховує інтереси суспільства, а платники податків

усвідомлюють потребу виконання обов'язку з повної та своєчасної сплати податків і зборів до бюджету [3].

Рівень податкової культури залежить від загального духовно-морального і соціально-психологічного клімату суспільства, від цінностей і норм, що переважають серед представників влади, бізнесу, культури та транслуються населенню за допомогою засобів масової інформації. Податкова культура повинна формуватися впродовж усього життя людини і, насамперед, у системі освіти – у школі, середніх спеціальних і вищих навчальних закладах, у центрах професійного навчання та підвищення кваліфікації, а також у трудових колективах та за місцем проживання. Важливими соціальними інститутами виховання податкової культури є традиційні українські релігійні конфесії, а також засоби масової інформації та реклама.

Формування податкової культури можливо розглядати з двох позицій, що одночасно постають ключовими напрямками її підвищення:

1) як процес, безпосередньо пов'язаний з формуванням державою ціни суспільних благ, якої виступають податки. У цьому разі слід розглядати податкову культуру не лише платників податків, але й держави. Найбільшого фіскального ефекту для держави і фінансового ефекту для платників податків можна отримати в більш короткі строки на основі проведення політики державного регулювання та оптимізації податкового тиску. Оптимальне податкове навантаження припускає зведення до мінімуму впливу чинника монополії в процесі формування ціни державних послуг, створює умови для органічного поєднання інтересів усіх суб'єктів податкових відносин для збільшення доходів держави та платників податків на базі загального економічного зростання.

2) як освітньо-виховний процес, що передбачає формування державою в населення країни податкової грамотності та свідомості. Формування податкової культури розглядається як складний, багато-аспектний, тривалий процес затвердження в способі мислення, почуттів і поведінки громадян різного віку: податкового світогляду; особистої відповідальності перед суспільством за сумлінне виконання податкового обов'язку; усвідомлення кожним, що повна та своєчасна сплата податків є запорукою підвищення добробуту громадян та економічного зростання України [3].

Основна мета державної політики щодо формування податкової культури населення на сучасному етапі є об'єднання зусиль і взаємної відповідальності депутатського корпусу, уряду, державних структур, податківців, освітніх закладів, професійних і громадських об'єднань, бізнесменів і підприємців та інших пересічних громадян на формуванні податкового відповідального світогляду населення різного віку.

Для цього важливе рішення таких взаємопов'язаних завдань:

– розвиток та вдосконалення податкової освіти майбутніх платників податків;

– професійна перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників і фахівців, відповідальних за підготовку та ухвалення рішень у сфері податкової політики, оподаткування та забезпечення податкових надходжень до бюджетів;

– неперервна і цілеспрямована робота на всіх рівнях і структурах виконавчої та законодавчої влади з вироблення економічного механізму та нормативно-правової бази в галузі державного регулювання економіки, оподаткування та забезпечення економічної безпеки держави;

– поширення податкових знань;

– залучення засобів масової інформації до консолідації громадян навколо проблеми ухилення, неповної та несвоєчасної сплати податків.

Для реалізації державної політики щодо формування податкової культури населення пропонується здійснити комплекс заходів:

1. У сфері державного регулювання потрібне:

– чітке розмежування повноважень і відповідальності між центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними органами та органами місцевого самоврядування;

– створення Координаційної громадської ради з питань податкової освіти та формування податкової культури населення;

– впровадження системи показників, як критеріїв ефективності діяльності органів Державної фіскальної служби України у сфері підвищення податкової культури платників податків;

– залучення керівників, фахівців та спеціалістів територіальних органів виконавчої влади до заходів з формування податкової культури;

– активна співпраця з бізнесом щодо регулювання податкової політики;

– забезпечення фінансування заходів за рахунок бюджетних асигнувань та залучення позабюджетних коштів;

– створення умов для стимулювання благодійності в частині пропаганди високої податкової культури.

2. У галузі нормативно-правового забезпечення слід створити ефективний правовий механізм, а саме:

– розробити та ухвалити закон України «Про податкову освіту, виховання і формування податкової культури в Україні»;

– розробити та ухвалити Цільову комплексну довгострокову програму: «Формування та розвиток податкової культури в Україні на 2015-2020 роки і в перспективі до 2030 року» з урахуванням сучасного економічного стану, прагнення України до вступу до Європейського Союзу, ментальності різних груп населення і територіальних особливостей країни;

– розробити Концепцію формування податкової культури в Україні та прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції формування податкової культури населення»;

– забезпечити врахування основних положень Концепції при розробці проектів інших нормативно-правових актів;

- внести зміни до законодавства України щодо посилення відповідальності юридичних і фізичних осіб за приховування або мінімізацію доходів, що підлягають оподаткуванню та інші умисні «податкові» правопорушення;

- залучати широкі кола населення до активного обговорення проектів законів та регуляторних актів, що проводяться в рубриці «Консультації з громадськістю» на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» та офіційному веб-порталі Державної фіскальної служби України в розділі «Регуляторна політика».

3. В освітньо-виховній сфері є доцільним використання таких методів і прийомів:

- постійне оновлення на розширення спеціального курсу майбутнього платника податків в освітніх установах;

- проведення регіональних конкурсів окремо серед юридичних та фізичних осіб на кращого платника податків у селі, районі, місті, області;

- виховання в населення поваги до податків та пропаганда важливості їх сплати для кожної родини і країни загалом;

- проведення конкурсів кращого малюнка, плаката, фотографії, літературного твору, фільму, реклами на податкову тематику;

- створення телевізійних програм на державних та регіональних каналах, що розкривають роль та місце податків у житті людей і держави; зустрічі з відомими вченими, керівниками органів державної влади та місцевого самоврядування, фахівцями фіскальних органів, ректорами навчальних закладів, лідерами громадських організацій, представниками малого та середнього бізнесу, популярними акторами та журналістами, спортсменами та музикантами, а також з талановитою молоддю;

- проведення масових заходів з патріотичного виховання молоді під гаслом «Сплата податків – запорука національної безпеки України»;

- популяризація податкових програм, проектів, заходів, що проводяться громадськими організаціями платників податків, учасниками волонтерського руху, органами державної влади України;

- видання регіональних журналів, газет, буклетів, рекламної продукції на податкову проблематику та її розповсюдження серед населення країни.

Реалізація державної політики щодо формування та підвищення податкової культури має зводитися до такого:

- 1) зниження податкового тиску і витрат платників щодо сплати податків та зменшення нераціональних витрат і збільшення податкових надходжень до бюджету, тобто досягнення оптимального балансу інтересів, прав і обов'язків між платниками та державою;

- 2) збільшення витрат платників щодо ухилення від сплати податків: оптимізація складу податків, усунення податкових лазівок, удосконалення контролю і посилення відповідальності;

- 3) формування податкової самосвідомості громадян для виконання почесного обов'язку, заохочення сумлінних платників податків.

На урядовому порталі оприлюднено Концепцію реформування податкової системи України [4], що знаходиться на стадії доопрацювання. Очікується, що зниження ставки оподаткування ЄСВ з одночасним запровадженням прогресивної шкали оподаткування ПДФО призведе до збільшення податкових надходжень та виведення зарплат із «тіні». Урядову концепцію представники влади і бізнесу оцінюють по-різному, тому триває дискусія та її активне обговорення з громадськістю. Так, наприклад, керівник податково-юридичної практики Ernst&Yong В. Котенко поділився власним баченням стимулювання підприємств працювати «по-білому» – «потрібно зробити жорсткішою відповідальність за ухилення від сплати податків, адже зараз податки не сплачують не тільки тому, що вони звеликі, а й тому, що їх дешевше не сплачувати» [6].

Проте виникає великий сумнів, що роботодавці вже завтра почнуть виплачувати всю зарплату офіційно і сплачувати повним обсягом податки. Збільшення надходжень до бюджету уряд розглядає переважно за рахунок застосування фіскальних важелів і залишає поза увагою широкий спектр неподаткових інструментів, що є суттєвим прорахунком.

На наш погляд, усі ці заходи не дадуть належних результатів, доки люди не почнуть довіряти своїй державі. Зміцнити податкову дисципліну та поліпшити податкову культуру можна лише за умови підвищення авторитету держави. Громадяни мають переконатися, що влада існує для них, а не вони для влади. У формуванні нової ідеології податкової політики важливу роль мають відігравати конструктивні, партнерські і доброзичливі відносини між владою, податківцями, з одного боку, та господарюючими суб'єктами – з іншого. У свою чергу, коли українці переконаються, що держава не просто обирає їх, а є надійним гарантом їхнього благополуччя, представником їхніх інтересів, вони, імовірно, пишатимуться своїм статусом платника податків, як і європейці [5].

Низький рівень податкової дисципліни, освіти і культури українських платників податків не дозволяє в короткостроковій перспективі суттєво збільшити податкові надходження за рахунок виведення зарплат із тіньового сектора економіки та добровільної сплати податків. Як зазначив головний редактор журналу «Вісник Міністерства доходів і зборів України» Петро Кричун, «реформи можна провести швидко, а от формувати нову ментальність і ставлення до обов'язку сплати податків доведеться роками» [6].

У процесі формування податкової культури населення важлива роль належить поглядам, уявленням, настановам, почуттям, звичкам людей. Залежно від того, якими цінностями та ідеалами керуються люди, багато в чому залежить характер їхньої податкової поведінки. У зв'язку з цим особливого значення набуває неперервна цілеспрямована робота всіх структур щодо навчання,

виховання та освіти, передусім молоді, щоб сумлінне та відповідальне виконання свого податкового обов'язку ставало органічною частиною світогляду, настановою, звичкою громадян України.

Висновки

Формування податкової культури населення має важливе значення в умовах демократизації суспільного життя. Саме податкова культура повинна посісти головну роль у розбудові правової держави, тому що вона тісно пов'язана із формуванням податкової правосвідомості громадян, новим баченням держави як демократичної, суверенної та незалежної, усвідомленням взаємозв'язку права і закону, з визнанням пріоритетного місця ролі людини і громадянина в цивільно-правових і державно-правових відносинах. Це означає, що висока податкова культура є одним із головних чинників демократизації суспільства, що характеризує податкову свідомість та фіскальну поведінку платника з огляду на рівень і зміст його виховання, соціальної активності, економічної підготовки та загальноосвітнього рівня.

Головним завданням державної податкової політики на сучасному етапі вважаємо розробку і реалізацію Національної програми (Концепції) з формування та підвищення податкової культури населення на умовах державно-приватного партнерства. Держава повинна взяти на себе роль координатора зусиль усіх зацікавлених сторін і

сприяти через органи влади реалізації ініціатив громадських та приватних організацій щодо податкової освіти та виховання всіх категорій населення країни, а також заходів, спрямованих на розширення спектра та якості державних послуг, які надаються платникам податків. Пріоритети державної податкової політики щодо формування податкової культури в суспільстві мають базуватися на засадах ціннісних орієнтацій та морально-етичних норм, а не на наповненні бюджету «будь-якою ціною» і домінуванні фіскального підходу. Саме таким чином повинна формуватися соціально-справедлива, національна і патріотична податкова політика України.

Підвищення рівня податкової культури в Україні має перспективу лише за умови постійної діяльності щодо дотримання балансу інтересів, прав і обов'язків між кожним суб'єктом податкових відносин: державою, фіскальною службою і платниками податків.

Прагнення України до вступу в ЄС та нагальна потреба вирішення соціально-економічних завдань вимагає проведення ефективної реформи у сфері податкових відносин та вдосконалення державної політики щодо формування високої податкової культури населення, тому наукові пошуки перспективних новацій у цій сфері мають здійснюватися на постійній основі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вісник Міністерства доходів і зборів України, березень 2014 року. – № 11. – С. 55.
2. Ручкіна В. М. Формування податкової культури в Україні та аналіз її складових частин / В. М. Ручкіна // Економіка промисловості. – 2013. – № 1-2 (61-62). – С. 194–200.
3. Касимов Д. О. Институциональные основы формирования и развития налоговой культуры : автореф. дис. ... канд. экон. наук: спец.: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / Касимов Дмитрий Олегович. – Саратов, 2012. – 20 с.
4. Концепція реформування податкової системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/anonsi/7085.html>.
5. Башинський І. А. Формування податкової культури в Україні / І. А. Башинський // Зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. – Вип. 2 (5). – Херсон, 2011. – С. 9–14.
6. Вісник Міністерства доходів і зборів України, серпень 2014 року. – № 32. – С. 48.

Рецензенти: *Лопушинський І. П.* – д. н. держ. упр., акад.;
Половцев О. В. – д. н. держ. упр., професор.

© Башинський І. А., 2014

Дата надходження статті до редколегії 01.10.2014 р.

БАШИНСЬКИЙ Ігор Анатолійович – аспірант Херсонського національного технічного університету, м. Херсон, Україна.

Коло наукових інтересів: реалізація державної політики щодо формування податкової культури в Україні.

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто забезпечення та дотримання європейських стандартів політичних прав громадян в Україні в контексті державного управління. Висвітлено захист прав громадян як ознаки та функції сучасної правової держави.

Ключові слова: європейські стандарти, політичні права громадян, державне управління.

В статье рассматривается обеспечение и соблюдение европейских стандартов политических прав граждан в Украине в контексте государственного управления. Освещается защита прав граждан как признака и функции современного правового государства.

Ключевые слова: европейские стандарты, политические права граждан, государственное управление.

The article discusses ensuring and compliance with European standards of citizens' political rights in Ukraine in the context of public administration. The protection of human rights as feature and function of the modern constitutional state is Highlighted.

Key words: European standards, the political rights of citizens, public administration.

Постановка проблеми. У Конституції України права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст та спрямованість державної політики [3]. На сьогодні захист прав громадян розглядається як одна з ознак сучасної правової держави, дотримання відповідних норм у цій галузі являється певним показником стабільності та ефективності державної політики. Зі здобуттям незалежності Україна почала формувати європейську демократичну модель поведінки в суспільному та політичному житті. Головними засадами стали свобода слова та інформації, духовна багатоманітність та політичний плюралізм. Наша країна є учасницею багатьох міжнародних організацій як світових, так і європейських. Низка міжнародних декларацій та хартій з прав людини знайшли своє відображення в українському законодавстві.

Права людини мають важливе значення для держави, а особливо є найважливішою складовою державного управління. Саме в цій сфері створений дієвий механізм реалізації прав громадянина за допомогою міжнародних договорів та правозахисних організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку проблеми реалізації основних та політичних прав і свобод громадянина розглядали у своїх працях У. Ільницька, О. Пащенко, П. Рабінович, В. Тацій. Проблема відповідності до міжнародних стандартів та недоліки виборчого права розглянули А. Вешняков, В. Лисенко, О. Марцеляк.

Метою статті є дослідження створення та імплементації державної політики України щодо дотримання політичних прав та свобод громадян; висвітлення значення органів державного управління в реалізації політики прав людини на практиці. Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань: дослідити реалізацію національної політики захисту прав людини в контексті державного управління; визначити особливості політичних прав і свобод відповідно до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення прав і свобод людини визначає розвиток систем державного управління в більшості сучасних країн на шляху політичної демократії, демократизації суспільних відносин, економічного прогресу та співробітництва, виступає одним з головних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом європейської спільноти спрямовує зусилля органів публічної влади на зміщення векторів діяльності з метою першочергового забезпечення гармонізації світових стандартів дотримання прав і свобод людини та національних конституційних норм.

Входження України у світове співтовариство і демократичні перетворення всередині країни вимагають принципово нового ставлення до інституту прав і свобод людини та нових підходів до вирішення такої проблеми в системі державного управління. При цьому має змінитися і ставлення

держави до загальновизнаних положень міжнародного права у сфері прав людини.

Права і свободи громадянина забезпечуються органами державного управління завдяки формуванню необхідних умов для дотримання прав людини, які розкриваються в швидкому реагуванні та реалізації прав людини. У ст. 3 Конституції України зазначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, є головним її обов'язком [3]. У забезпеченні політичних прав громадян державне управління залишається найголовнішим інструментом. Але на сьогодні досі виникає проблема вдосконалення та чіткого дотримання процедур та механізмів захисту громадян, створення системи, яка могла б гарантувати реалізацію поставлених завдань [8].

Ефективна реалізація державної політики в першу чергу залежить від дієвості самого механізму втілення прагнень держави. Фундаментом у цьому можуть слугувати органи державного управління, які у свою чергу є складовою виконавчої влади держави. Завдяки цьому державне управління керується певними правовими нормами, які допомагають досягнути поставлених цілей. Тому нормативно-правова база повинна бути якісною задля реалізації політичних прав.

Права і свободи людини і громадянина – є невід'ємними і невідчужуваними у визначених законом межах і належать кожній особі через її людську природу.

Головними актами внутрішнього законодавства України є Конституція України, Закон України «Про політичні партії в Україні», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про інформацію» та ін.

До політичних прав можна віднести:

- активне та пасивне виборче право (право обирати та подавати свою кандидатуру на виборах різних рівнів – як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади);
- голосувати на референдумах та плебісцитах;
- брати участь в управлінні державними справами шляхом створення політичних партій, громадських організацій, інших об'єднань громадян та членства в них;
- доступ до державної служби;
- звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Також можна додати, що право на плюралізм політичних думок та свободу слова також вважаються політичними.

В Конституції України вищезазначені права є нормами прямої дії. Але існують реальні проблеми щодо їхнього виконання [6].

Для більш точного розуміння правових відносин між громадянами та виконавчою владою,

варто виділити головні форми реалізації прав: 1) виборче право; 2) право громадян на референдум; 3) інститут державної служби.

План дій «Україна – Європейський Союз» містить перелік пріоритетів співробітництва. Відповідно до цього документа Україна продовжуватиме внутрішні перетворення на шляху до демократії, верховенства права, поваги до прав людини, проведення демократичних виборів згідно з нормами і стандартами ОБСЄ та Ради Європи.

Перш за все треба визначити, що мається на увазі під поняттям європейські та міжнародні стандарти.

Європейські стандарти являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог для підготовки та проведення виборів, а також визначення результатів, які будуть гарантувати демократію та основні права і свободи людини і громадянина. У ХХІ столітті європейські стандарти дали новий поштовх виборчому процесу.

Для сучасної України питання виборчого законодавства досить актуальне [1]. Тому міжнародні стандарти є зараз пріоритетними порівняно з національним законодавством України.

Інститут виборів в Україні забезпечується міжнародними стандартами, а саме Декларацією про критерії вільних і справедливих виборів 1994 року. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів містить виборчі права громадян, права і обов'язки кандидата, партії в ході виборчої кампанії, а також права і обов'язки держав. Зокрема, до обов'язків держав належать: а) вжиття законодавчих та інших заходів з метою забезпечення гарантій прав та інституційних рамок для проведення регулярних справжніх і справедливих виборів; б) встановлення нейтрального, неупередженого і збалансованого механізму організації та проведення виборів; в) повага й додержання прав людини для всіх громадян, які проживають на їхній території та на територіях під їхньою юрисдикцією; г) забезпечення партіям і кандидатам розумних можливостей для презентації своїх виборчих платформ; д) додержання принципу таємного голосування; е) недопущення підкупу чи інших протизаконних дій; є) забезпечення ясності й зрозумілості всього виборчого процесу; ж) відвернення випадків насильства в ході виборів; з) швидкий та ефективний розгляд скарг, що стосуються виборчого процесу, виборчими органами і судами тощо [4].

Конституція України в ст. 38 закріплює право вільно обирати і бути обраним в органи державної влади і органи місцевого самоврядування [3]. Але для цього інституту характерні певні невідповідності у деяких аспектах: 1) вимагається, щоб списки виборців були постійними і регулярно оновлювалися; 2) фінансування виборчих кампаній має бути прозорим; 3) державні органи мають бути неупередженими щодо ЗМІ та агітації; 4) для виборців таємне голосування має бути не тільки

правом, а й обов'язком, невиконання якого повинно каратися; 5) має бути прямо заборонене оприлюднення списків виборців, які проголосували; 6) політичні партії повинні бути рівномірно представлені у виборчих комісіях або мати можливість спостерігати за роботою цих неупереджених органів; 7) місця, в яких спостерігачі не мають права з'являтися, повинні бути чітко передбачені в законі [5].

Наступною формою політичних прав і свобод є право громадян на референдум. Референдум є способом волевиявлення народу шляхом голосування. Таким чином народ може брати участь у вирішенні політичних рішень та державних питань [2].

Україна тісно пов'язана з Європою історично, геополітично та культурно, тому курс на інтеграцію та приєднання до європейського простору досить очікуваний. Той факт, що Україна визнає такі поняття, як верховенство права та забезпечення прав і свобод людини, надає актуальності питанню відповідності національного законодавства європейським стандартам. Але згадана відповідність може діяти лише за умови співробітництва з правом Європейського Союзу, Ради Європи та ОБСЄ. Актуальною проблемою цього питання залишається адаптація вищезгаданих положень в українське законодавство [7]. На сьогодні жодне положення повною мірою не відображено в національному законодавстві через те, що приєднання України до конвенцій Ради Європи має більше політичний характер, а ніж правовий.

Важливою складовою реалізації політичних прав є політика держави. Від її ефективності залежить успішна адаптація, реалізація та подальше дотримання прав і свобод людини, у тому числі і політичних. Інструментом державної політики є органи державного регулювання, тому всі зусилля мають направлятися на покращення їхньої діяльності.

Законодавство України потребує удосконалення в багатьох аспектах. Насамперед, це нормативно-правова база, яку необхідно якісно доповнити та привести у повну відповідність до міжнародних

стандартів. Наступний аспект, який потребує удосконалення, – це управлінський процес. Саме на цьому рівні реалізації державної політики відбуваються найголовніші порушення. Тому необхідно удосконалити технічну складову органів державного регулювання та якість здійснення управлінської діяльності. Адже навіть за наявності нормативно-правової бази на практиці існують певні порушення та недотримання, особливо це проявляється у виборчому праві.

Висновки. Нині гостро поставлено питання про міжнародно-правові гарантії дотримання прав людини і громадянина. Якщо не буде ефективного контролю за виконанням державами своїх зобов'язань у галузі прав людини, навряд чи у майбутньому можна сподіватися на дотримання відповідних стандартів. Міжнародні стандарти відображені в низці документів, прийнятих як Європейським Союзом, так і іншими важливими організаціями, такими як ООН та ОБСЄ.

Поняття «права людини» можна вважати так званими фундаментальними правами і свободами, без дотримання яких неможливо нормальне існування та розвиток людини в сучасному суспільстві. Інколи такі права називають конституційними, оскільки саме вони закріплюються в конституціях сучасних держав як найбільш вадливі та пріоритетні, ті права людини, на основі яких визначається статус людини в суспільстві. Саме у відношенні цих прав і свобод встановлюються міжнародні стандарти прав людини, саме їх виконання та дотримання перевіряється міжнародними правозахисними організаціями.

За роки незалежності українське законодавство мало низку трансформацій у зв'язку з розвитком міжнародного права та вдосконалення міжнародних стандартів. Головною проблемою державної політики України залишається здійснення теоретичної, а не практичної реалізації загальноприйнятих стандартів, а особливо в галузі прав людини. За практичну складову управління, тому необхідно удосконалювати та розвивати нормативно-правову базу та кадровий склад державної служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вешняков А. А. Избирательные процессы в странах содружества независимых государств / А. А. Вешняков // Журнал о выборах. – № 5. – 2005. – С. 2–4.
2. Ільницька У. В. Політичні права і свободи громадян: нормативно-правове забезпечення та механізми реалізації у демократичних державах / У. В. Ільницька // Наукові праці. Політологія. – 2012. – Т. 197, Вип. 185. – С. 37–41.
3. Конституція України. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2006 р. – 144 с.
4. Лысенко В. И. Выборы – по демократическим стандартам / В. И. Лысенко, И. А. Евланов // Журнал о выборах. – 2005 – № 3. – С. 54–59.
5. Марцеляк О. В. Вітчизняне і зарубіжне виборче законодавство: стан та перспективи розвитку / О. В. Марцеляк // Вибори та демократія. – 2006. – № 4 (10). – С. 61–67.
6. Пашенко О. Європейські стандарти у галузі прав людини: реалії та перспективи українського законодавства / О. Пашенко // Право України. – 2006. – № 4. – С. 32–35.
7. Рабінович П. Європейська Конвенція з прав людини: особливості її тлумачення / П. Рабінович, С. Федик // Юрид. Україна. – 2003. – № 6. – С. 86–91.

8. Тацій В. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головний конституційний обов’язок демократичної, правової, соціальної держави / В. Тацій // Вісн. Акад. правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 24–31.

Рецензенти: *Палагнюк Ю. В.* – к. політ. н., доцент;
Штиршов О. М. – к. н. держ. упр., доцент.

© Біла А. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 05.09.2014 р.

БІЛА Альона Вікторівна – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: державна політика України у сфері забезпечення прав людини, європейські стандарти, політичні права.

ПРАВОВІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНОГО ПАРТНЕРСТВА: ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

У статті висвітлено результати досліджень щодо правових основ громадсько-державного партнерства в зарубіжних державах (Албанія, Бразилія, Великобританія, Гаїті, Індія, Італія, Колумбія, Польща, США, Туніс, Уганда, Швейцарія), а також результати дискусій в Європейській Комісії. Наголошено на існуючих моделях громадсько-державного партнерства у світі та в Україні. Подано авторське бачення побудови правових основ громадсько-державного партнерства в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних держав і вироблення власних підходів. На підставі аналізу наукових підходів запропоновано авторський погляд на формування громадсько-державного партнерства в Україні через запровадження соціального бізнесу і підприємництва громадськими організаціями. Наголошено на існуванні правових підстав для таких тверджень.

Ключові слова: державне управління, правові основи, громадсько-державне партнерство, соціальний бізнес, соціальне підприємництво.

В статье освещены результаты исследований правовых основ общественно-государственного партнерства в зарубежных государствах (Албания, Бразилия, Великобритания, Гаити, Индия, Италия, Колумбия, Польша, США, Тунис, Уганда, Швейцария), а также результатов дискуссий в Европейской Комиссии. Сделано ударения на существующих моделях общественно-государственного партнерства в мире и в Украине. Предоставлено авторское видение построения правовых основ общественно-государственного партнерства в Украине с учетом опыта зарубежных государств и выработки собственных подходов. На основании анализа научных подходов, предложен авторский взгляд на формирование общественно-государственного партнерства в Украине путем внедрения социальных бизнеса и предпринимательства общественными организациями. Отмечено существование правовых оснований для таких утверждений.

Ключевые слова: государственное управление, правовые основы, общественно-государственное партнерство, социальный бизнес, социальное предпринимательство.

The article highlights the results of research into the legal framework of public-state partnership in foreign countries (Albania, Brazil, Great Britain, Haiti, India, Italy, Colombia, Poland, USA, Tunisia, Uganda, Switzerland) and the results of discussions with the European Commission. Highlighted the existing models of public-state partnership in the world and in Ukraine. Courtesy of the author's vision of building a legal framework of public-state partnership in Ukraine based on the experience of foreign countries and developing their own approaches. Based on the analysis of scientific approaches proposed editorials on public-state partnership in Ukraine through the implementation of social business and entrepreneurship community organizations. Emphasized the existence of a legal basis for such allegations.

Key words: public administration, legal framework, public-state partnership, social business, social entrepreneurship.

Постановка проблеми. Результати дослідження правового забезпечення громадсько-державного партнерства в зарубіжних державах і в Україні показали, що є як певні подібності, так і відмінності в його розумінні і практичній реалізації. Виокрем-

люють два види партнерства: «державно-громадське партнерство» та «громадсько-державне партнерство». У першому випадку зарубіжний досвід демонструє, що у світі таке партнерство розуміється як постійний діалог з громадськістю,

залучення її до прийняття державноуправлінських рішень. У другому випадку – це формування і розвиток підприємств, створених громадськими організаціями. У кожній державі, яка перейшла на рівень побудови взаємовідносин держави і суспільства з домінуючою роллю останнього в соціально-економічному розвитку, створено відповідні правові основи. Так, у світі вважається, що перехід до соціального бізнесу та підприємництва є підприємницькою революцією, яка відмінна від класичного промислового виробництва і яка триває понад 40 років, починаючи з затвердження структури, яка увійшла в Арах Partners (з 1972 р.). На цьому наголосив виконавчий директор британського інвестиційного банку *Big Society Capital (BSC)* Ник О'Донохью (*Nick O'Donohoe*) у ході форуму «Великої вісімки» (Лондон, 2013 р.). У *Великобританії* правовим підґрунтям є стратегія і позиція Уряду, яка стосується створення умов для розвитку соціального бізнесу і підприємництва через спеціальні інвестиційні і пільгові умови. Усі такі підприємства і кредитори звільнені від сплати податку. Окремий банк *Big Society Capital*, із загальним бюджетом 600 млн фунтів стерлінгів, фінансує соціальний бізнес. Цей бюджет розподіляється через посередників на користь неурядових організацій, які надають соціальні послуги.

Для *США* головний критерій соціального підприємства – прибуток. Соціальне підприємство ототожнюється з підприємництвом громадських організацій, прибуток від яких вони спрямовують на свою статутну діяльність. У США держава менше, ніж в Європі підтримує соціальне підприємство. Утім, у Білому домі створено спеціальний департамент і фонд соціальних інновацій з бюджетом 50 мільйонів доларів. В Європі підґрунтям для соціального бізнесу є не прибуток, а місія організації, особливо на цьому роблять акценти в *Італії* та *Польщі*. Соціальні підприємства можуть працювати за рахунок грантів, державних субсидій, пожертв, а також при релігійних організаціях. Утім, основну увагу преділено участі акціонерів в розподіленні прибутків соціального підприємства. У *Швейцарії* соціальне підприємство визначають як діяльність, спрямовану на соціальні зміни в суспільстві. На перше місце виходить лідер – соціальний підприємець. Позиція цих держав – надати можливість громадянам реалізувати свою громадянську відповідальність і активність через створення умов для соціального бізнесу та підприємництва.

Однак різняться правові основи розвитку такого виду взаємодії держави і суспільства. У *Європейській Комісії* проводиться ціла низка дискусій щодо створення придатних умов для розвитку соціального бізнесу в Європі, і у соціальній економіці в цілому. Ця ініціатива запроваджена 25 листопада 2011 р., що висвітлено на сайті Європейської Комісії, та отримала

продовження дискусії у 2013-2014 рр. Вважається, що розвиток соціального бізнесу надасть можливість розбудувати довіру громадян до Єдиного ринку через створення соціальної бізнес-спільноти в Європі. Для цього пропонується розробити загальну стратегію розвитку соціального бізнесу в Європі.

Починаючи з 2010 р., підходи до розбудови нових форм взаємодії держави і суспільства поширилися і на інші держави. Так, в *Албанії* соціальний бізнес і підприємництво почали свій розвиток у квітні 2012 р. при підтримці Національного уряду Албанії. Світові інвестори профінансували 3 соціальні проекти підприємств. Для того щоб обрати кращі проекти в 2013-2014 рр., було проведено загальнонаціональні телевізійні шоу для підприємців. Головним правовим підґрунтям такої діяльності є рішення Уряду держави. У *Бразилії* з березня 2013 р. головним є вироблення державних Програм на ґрунті розробленої концепції соціального бізнесу, особливо в галузі освіти, консультування та державних програм. Ріо офіційно проголошено «Соціальним бізнес-містом», що затверджено місцевою програмою 2014 р. *Колумбія* запровадила програму соціального бізнесу в 2011 р. Головна ідея, яка була проголошена на форумі щодо запровадження соціального бізнесу у травні 2013 р.: «Колумбія без бідності – силою соціального бізнесу». На *Гаїті* перші кроки щодо соціального бізнесу було зроблено у 2011 р. Ідея Уряду – створення бізнес-підприємств соціальної спрямованості. Створюється навчальний центр ділових навичок у Порто-о-Пренсе в 2011 р., а вже у 2014 р. він керує портфелем 7 соціальних підприємств. У Гаїті розроблено регіональну стратегію розвитку, яку підтримує 2 місцеві органи влади. Їхнє завдання – розповсюдження концепції соціального бізнесу в державі. Уряд *Індії* у 2011 р. запровадив у Мумбаї 6 соціальних проектів, які отримали фінансування від міжнародних інвесторів для вирішення соціальних питань: охорони здоров'я, санітарії і малого підприємництва. Також, як і в інших державах, в Індії розроблено концепцію соціального бізнесу. Головне завдання Уряду – усіма засобами розповсюджувати рівень інформованості зацікавлених сторін про концепцію.

Туніс вважається першою серед африканських держав, яка в 2013 р. прийняла концепцію соціального бізнесу. На її основі в 2014 р. було розроблено Програму прискорення розвитку соціального бізнесу, який знаходиться в стадії інкубаційного періоду. Цю програму було розроблено у співробітництві з Йельським університетом, і буде запроваджено наприкінці 2014 р. У Тунісі також створено місцевий комітет, який складається з ключових лідерів суспільної думки і експертів з бізнесу та громадянського суспільства, а також місцевої громади. Корегується програма і розповсюджуються її основні позиції через

проведення «Національної конференції по соціальному бізнесу». В *Уганді* з листопада 2013 р. і до кінця 2014 р. розробляється структура фінансування соціальних підприємств і перші соціальні підприємства будуть інкубовані. Все це пройде в межах національної експериментальної програми. Керує цією програмою Керівний комітет Уганди у складі представників банківського, приватного секторів, науково-дослідних/академічних кругів, агробізнесу і секторів соціального підприємництва. Тут розбудова соціального бізнесу побудована через співробітництво Уряду, приватного сектору і партнерів по розвитку.

Отже, можна виділити декілька правових моделей громадсько-державного партнерства в зарубіжних державах: уряд-бізнес-фінансові партнери; уряд-бізнес-інститути громадянського суспільства-наука; уряд-бізнес-громадськість; уряд-лідери суспільної думки-громадянське суспільство-місцева громада-фінансові інститути; уряд-міжнародні інвестори-бізнес-громадськість; уряд-бізнес-місцеві органи влади.

В Україні, на жаль, пройшли тільки семінари-навчання в містах Бурштин (Івано-Франківська обл.), Добротвір (Львівська обл.), Ровеньки, Свердловськ (Луганська обл.), Добропілля та Зугрес (Донецька обл.). Передбачалось, що спільними зусиллями з 2010 по 2013 рр. вони зможуть налагодити партнерські відносини між державним, приватним та громадським секторами, створити платформу для співробітництва, обміну досвідом і навчання, розповсюдити ідеї соціального підприємництва в українському суспільстві, надати соціальним підприємцям, які намагаються розвивати свій власний бізнес доступ до юридичної, фінансової і консультативної допомоги. Утім, і дотепер не вироблена певна стратегія та концепція щодо формування та розвитку громадсько-державного партнерства в Україні. У цьому є *невирішені раніше наукові завдання досліджуваної проблеми*. Що стосується практики запровадження громадсько-державного партнерства, то треба відзначити відставання України від багатьох держав та відсутність ретельно опрацьованих правових основ такого виду взаємовідносин влади і суспільства. На погляд автора статті, має будуватись модель «громадські організації-інвестори-держава». У цьому є *практичні завдання дослідження*. Підставою для таких тверджень є вже існуючі законодавчі та нормативно-правові акти, які потребують уточнень і доповнень. Важливо також розширити та удосконалити теоретичні підходи до розуміння категорії «громадсько-державне партнерство» і перевести її з політичної та управлінської площини в соціально-економічну.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми демонструє широкий спектр досліджень щодо розуміння категорій «державно-громадське партнерство». Так, у педагогіці фахівці намагаються

розмежувати категорії «державно-громадське партнерство» і «громадсько-державне управління» [9]. До ознак державно-громадського партнерства відносять спільну діяльність державних і недержавних структур, узгодження рішень органами влади з представниками громадськості та делегування частини повно-важень. Громадсько-державне управління розуміється як управлінська діяльність, яка здійснюється об'єднаннями громадян. В освіті таке управління охоплює учасників навчально-виховного процесу, нормативно-правову базу, процедури та механізми взаємодії [9]. Є дослідження, у яких громадсько-державне управління розуміється в контексті створення органів самоврядування навчальним закладом: рада навчального закладу, піклувальна рада, загальні збори, педагогічна рада [14]. Правовими основами вважаються закони, які стосуються освіти. Інші фахівці при дослідженні механізмів громадсько-державного управління освітніми ресурсами вищої школи надають загальне визначення категорії «громадсько-державне управління»: це управління, в якому оптимально поєднується діяльність суб'єктів управління громади і держави [17].

В економістів і управлінців громадсько-державне партнерство тлумачиться в контексті створення: регіональних громадських палат, громадських рад при органах влади, соціально орієнтованих некомерційних організацій, громадської експертизи, інформатизації суспільства, системи залучення громадян до прийняття загально-державних рішень [1]. Для оцінки такого партнерства виробляються певні критерії. Наголошується на такому важливому критерії, як «кількість»: громадських організацій; проведених «круглих столів», семінарів, конференцій, громадських форумів тощо; отриманих інвестицій та субсидій на основну статутну діяльність; реалізованих і запроваджених проєктів. Акцент також робиться на процесі управління державного органу та покращення самого процесу управління [1]. Правовою основою громадсько-державного партнерства вважаються законодавчі та нормативно-правові акти дозвільного характеру. Зустрічаються судження, що громадсько-державне партнерство реалізується при побудові регіональної інноваційної системи: інноваційного розвитку як засобу підвищення конкуренто-спроможності регіону; інноваційної культури; формування партнерських консорціумів для реалізації спільних проєктів; моделі взаємодії у ланцюжку «освіта-наука-бізнес-влада-громада». Таке партнерство стосується існування спільноти взаємозацікавлених, взаємодіючих творчих особистостей і функціональних структур, які задіяні в самій регіональній інноваційній системі [18]. Деякі фахівці вважають, що громадсько-державне партнерство – це робота недержавних організацій із надання соціальних послуг: догляд за тими, хто його потребує; розвиток потенціалу молоді, дітей тощо. Ідеться

про соціальну державу, де є постійне співробітництво та партнерство між громадськістю та державою [8].

Привертає увагу думка, що громадсько-державне партнерство при розробці та реалізації регіональної соціально-економічної політики створюється для того, щоб враховувати потреби громадян. Задоволеність цими умовами і є передумовою партнерської, цілеспрямованої взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Сам же процес взаємодії і є громадсько-державним партнерством [11]. Вважається, що для такої взаємодії мають діяти дозвільні та регулюючі нормативно-правові акти, які відображають принципи такого партнерства: громадського невтручання (визначається перелік дій, в яких уповноважені брати участь тільки державні органи); цільового залучення організацій громадянського суспільства (розподілення їх за організаційно-правовими формами юридичних осіб); балансу конкуренції та єдності суб'єктів суспільно-державного партнерства з боку громадянського суспільства (конкуренція підвищує інноваційність ідей і потребу у балансі структур, які розробляють і оцінюють управлінські рішення); альтернативності суб'єктів громадського середовища, котрі взаємодіють з владою (забезпечує сталість і саморозвиток громадсько-державного партнерства); відповідності рівня рішень поставленому завданню (громадсько-державне партнерство має знаходитись в межах компетенції і можливостей державних органів у регіоні).

Деякі автори [12] вважають, що для побудови громадсько-державного партнерства необхідно розробити не тільки концепції такого партнерства, а й механізм, який забезпечує реалізацію цієї концепції. Мається на увазі цілісна система, здатна формувати і розвивати інноваційне громадсько-державне партнерство. Таке партнерство має ґрунтуватись на розроблені певних законодавчих актів. Виокремлюються дослідження, у яких громадсько-державне партнерство передбачає залучення державою представників місцевої спільноти до управління локальною інфраструктурою. У такому випадку громадськість переміщується з отримувачів державних послуг у їх «совиробників», котрі мають мотивацію для роботи і просування власної справи. Підґрунтям подібного партнерства стає соціальний капітал місцевої спільноти [10]. У цьому випадку відносини будуються на довірчій основі.

Отже, категорія «громадсько-державне партнерство» в науці не має чіткого визначення, а в державному управлінні використовується в багатьох значеннях. Відсутність теоретичної обґрунтованості, брак системного підходу до виокремлення теоретико-методологічних основ громадсько-державного партнерства, форм його практичної реалізації не дає можливості побудувати новий теоретико-методологічний підхід щодо взаємовідносин держави та суспільства, державної влади з об'єднаннями й організаціями громадян через

створення і розвиток системи соціального бізнесу та соціального підприємництва, що за своєю сутністю є саме громадсько-державним партнерством, оскільки провідну роль у взаємовідносинах відіграють громадські організації. У цьому аспекті важливими постають правові основи, якими регламентуються і регулюються державно-громадське партнерство та громадсько-державне.

Тому **метою** статті є окреслення основних правових аспектів розбудови в Україні громадсько-державного партнерства через розвиток соціального бізнесу та соціального підприємництва з врахуванням світового досвіду й вироблення власної моделі. Відповідно визначаються і *завдання статті*: продемонструвати необхідність удосконалення правового забезпечення громадсько-державного партнерства в Україні, зазначивши основні пропозиції щодо змін та доповнень існуючих законодавчих та нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу. Основними правовими документами, які регламентують **державно-громадське партнерство** в Україні можна вважати Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [16]; Указ Президента України № 342/2013 «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [15]; Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [3]; Закон України «Про соціальний діалог в Україні» [6]; Закон України «Про об'єднання громадян» [4]; Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011) [13]. Проаналізувавши їх, можна говорити, що підґрунтям державно-громадського партнерства є взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності.

Сутністю державно-громадянського партнерства, з врахуванням статей правових актів є активність і ініціатива суб'єктів державного управління, яка полягає у такому: створення належних умов для розвитку громадянського суспільства; запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави.

Отже, держава дозволяє суспільству певним чином взаємодіяти з собою, беручи на себе відповідальність. Однак, саме ця відповідальність

конкретно не означена в нормативно-правових актах, що проявляється в некоректній побудові державно-громадського партнерства. Автор статті, будучи Почесним головою громадської організації «Територія ділових людей» (ТДЛ), разом з Комітетом стратегії регіонального розвитку суспільства Громадської ради при Головному управлінні Міндоходів в Одеській області провів низку заходів: консультації з громадськістю Придунав'я (09.11.2013 р.) в м. Рені Одеської області за участю депутатів місцевих рад, працівників адміністрації, директорів шкіл, Голів сільських і селищних рад, професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів Придунав'я, студентів; «круглий стіл» на тему: «Нові форми громадсько-державного партнерства», – з представниками органів місцевого самоврядування Одеської області (12.12.2013 р.) у м. Одеса; обговорення законодавчих і нормативно-правових документів з представниками бізнесу, підприємцями, громадянами, об'єднаннями громадян в Одеській області (12.12.2013 р., 03.01.2014 р. – 19.01.2014 р., 20.01.2014 р. – 29.01.2014 р.). Матеріали обговорень були направлені в Міндоходів та зборів України відповідно до регламентів щодо електронного обговорення державних нормативно-правових документів. Попри все це, нами не було отримано жодної відповіді щодо їх розгляду та прийняття відповідно до «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011) [13] п. 19 у частині: «Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, оприлюднюються на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження»; в частині: «Під час проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені пропозиції і зауваження», а також у частині: «Текст протоколу оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом двох тижнів», – п. 21 в частині: «Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення». Жоден з цих пунктів не був виконаний. Окрім того, спостерігається неузгодженість правових актів, що потребує змін та доповнень.

Така ситуація спонукала до уважного аналізу правової бази державно-громадського партнерства, результатом чого стали пропозиції щодо відповідальності сторін при побудові державно-

громадського партнерства. Результати аналізу наводимо у скороченому вигляді. Повний текст оприлюднено на сайті громадської організації «Територія ділових людей» (www.TDL.od.ua). Відповідно до *Закону України «Про інформацію»* ст. 3 п. 1 у частині «забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень»; ст. 4 п. 1 у частині «Суб'єктами інформаційних відносин є: фізичні особи; юридичні особи; об'єднання громадян; суб'єкти владних повноважень»; ст. 6 п. 1 у частині забезпечення права на інформацію щодо обов'язків суб'єктів владних повноважень «інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення» та «здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію», а також «встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію»; ст. 27 п. 1: «Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України», а також ст. 5 *Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»* у частині: «оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю» і ст. 9 цього Закону у частині: «Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє», враховуючи ст. 18 цього закону у частині: «Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, за винятком центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику (далі – уповноважений орган), та місцеві органи виконавчої влади з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів {Частина перша статті 18 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5463-VI (5463-17) від 16.10.2012}, – доповнити Постанову КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011) пунктом такого змісту: «За невиконання п. 17, п. 18, п. 19 щодо строків та

механізмів оприлюднення результатів обговорення, проведених громадськими організаціями, та ненадання відповідей щодо результатів розгляду та прийняття / не прийняття наданих протоколів обговорення, визначених у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженому цією Постановою, посадові особи, відповідальні за даний напрямок роботи, несуть дисциплінарну відповідальність у відповідності з регламентами діяльності відповідного органу влади».

Основою наших пропозицій також стали констатуючі положення Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, зокрема констатація: «Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі у громадському житті» (п. 2) [16]. Отже, головними параметрами визначення державно-громадського партнерства є відповідальність суб'єктів державного управління за побудову цих відносин. Відмінними є параметри визначення **громадсько-державного партнерства**. Враховуючи основні позиції п. 3 Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації в аспекті основних принципів державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні в частині «взаємної відповідальності держави і громадянського суспільства за вирішення завдань розвитку суспільства та держави» [16] право-встановлюючими документами є: Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [3], Закон України «Про об'єднання громадян» [4] в частині дозволу громадським організаціям створювати підприємства і прибуток спрямовувати на основну статутну діяльність; Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7]; Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [5], а також Господарський Кодекс України (ст. 121) [2]. Відповідно для розбудови дієвого громадсько-державного партнерства є необхідність внесення змін та доповнень до існуючих правових актів.

Зважаючи на основну спрямованість Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній і гуманітарній сферах, в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, виокремлюються засади зовнішньої політики України, а також можливості соціального бізнесу та соціального підприємництва для реалізації цього закону через діяльність Громадських рад, а також відповідних Комітетів при ДПС (під час реорганізації Міндоходів і

зборів України у ДПС та діяльності нової структури), зокрема в змісті:

– ст. 7 щодо засад внутрішньої політики в економічній сфері – п. 1: – у частині: «проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування», – **доповнити абзац наступною тезою:** «а також створення спеціального податкового та інших режимів для інвесторів соціального підприємництва та соціального бізнесу, а також громадських організацій, які створюють підприємства, спрямовані на розвиток соціального бізнесу та соціального підприємництва»; у частині: «проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць», – **доповнити абзац наступною тезою:** «а також розвитку соціального підприємництва та соціального бізнесу через створення підприємств громадськими організаціями»; у частині: «створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволів, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів», – **доповнити абзац наступною тезою:** «створення спеціальних режимів для розвитку соціального підприємництва та соціального бізнесу через створення підприємств громадськими організаціями»; у частині: «впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання», – **доповнити абзац наступною тезою:** «через розвиток соціального підприємництва та соціального бізнесу шляхом створення підприємств громадськими організаціями»; у частині: «розвиток механізмів державно-приватного партнерства з метою залучення інвестицій у модернізацію промислової та соціальної інфраструктури», **доповнити абзацом наступного змісту:** «розвиток механізмів громадсько-державного партнерства з метою залучення інвестицій у соціальне підприємництво та соціальний бізнес, який створюється громадськими організаціями»;

– ст. 12, п. 1 у частині: «Визначення та реалізація засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади», – **доповнити перелік наступним змістом:** «обласних територіальних органів центральних органів виконавчої влади та суб'єктів владних повноважень».

Враховуючи спрямованість Закону України

«Про соціальний діалог в Україні» у частині того, що «цей Закон визначає правові засади організації та порядку ведення соціального діалогу в Україні з метою вироблення та реалізації державної соціальної і економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин та забезпечення підвищення рівня і якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві», – **доповнити перелік таким змістом:** «розвитку громадсько-державного партнерства через формування та розвиток системи соціального бізнесу та соціального підприємництва шляхом створення підприємств громадськими організаціями задля досягнення економічного ефекту таких підприємств і їх спрямованості на вирішення соціальних проблем територій»; ст. 1 цього Закону **доповнити наступним змістом:** «а також громадських організацій, спрямованих на вирішення соціально-економічних проблем територій шляхом створення соціального бізнесу та соціального підприємництва громадськими організаціями»; ст. 2 **доповнити** Законом України «Про об'єднання громадян» ст. 21. щодо прав здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо; ст. 4 **доповнити:** «а також є громадськість та працівники соціальних підприємств і соціального бізнесу, суб'єктами якої є громадські організації, які є засновниками таких підприємств, що діють у межах певного виду або кількох видів економічної діяльності», враховуючи, що за Господарським кодексом (ст. 121) громадські організації утворюють унітарні підприємства; ст. 6 п. 1 у частині: «На територіальному рівні для участі у колективних переговорах з укладення територіальних угод та для делегування представників до органів соціального діалогу репрезентативними є професійні спілки та їх об'єднання і організації роботодавців та їх об'єднання,...» – **доповнити перелік наступним**

змістом: «громадські організації та їх підприємства (товариства)».

Усі ці пропозиції Комітет стратегії регіонального розвитку суспільства спрямував у Міністерство доходів і зборів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство юстиції України та спільно з Головним управлінням юстиції в Одеській області обговорив на відео-конференції з Міністром юстиції України 20.03.2014 р., а також з заступником Міністра у липні 2014 р. під час прийому громадян у м. Одеса. Прийняття цих пропозицій законодавчими та виконавчими гілками влади дадуть можливість формувати відносини влади і суспільства на рівні відповідальності за соціально-економічний розвиток держави/регіону, зокрема через: створення законодавчих, фінансових та податкових умов для розвитку соціальних бізнесу та підприємництва, добросовісної сплати податків, прозорого та відкритого поповнення бюджетів всіх рівнів, виконання вимог міжнародного законодавства.

Роблячи **висновки**, на наш погляд, варто зазначити, що доречною є зміна парадигми побудови взаємовідносин держави і суспільства, яка ґрунтується **на зміні стратегії розвитку державно-громадського партнерства і перенесення її у площину громадсько-державного партнерства**, у якому головну роль і місце займуть громадські організації, здатні стати ініціативними учасниками процесу залучення і стимулювання додаткових інвестицій.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі стосуються розробки стратегії та концепції громадсько-державного партнерства через розвиток соціального бізнесу і соціального підприємництва та створення для цього дієвої правової основи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буніна С. А. Проблеми оцінки громадсько-державного партнерства і підходи до їх вирішення [Електронний ресурс] / С. А. Буніна, А. А. Малаева // Вестник Амурского государственного университета. – 2012. – Вып. 57 : Сер. Естеств. и экон. науки. – С. 184–191. – Режим доступу : <http://www.amursu.ru/attachments/article/11563/20.pdf>.
2. Господарський Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
8. Кононова Л. И. Общественно-государственное партнерство [Електронний ресурс] / Л. И. Кононова. – Режим доступу : <http://www.myshared.ru/slide/120815/>.
9. Королук С. В. Особливості громадсько-державного управління в діяльності сучасної школи / С. В. Королук // Теорія та методика управління освітою. – 2010. – № 3. – С. 1–13.
10. Кроль М. Государственно-общественное партнерство. Участие представителей местных сообществ в управлении локальной инфраструктурой в сфере образования [Електронний ресурс] / Кроль М. – Режим доступу : <http://cloudwatcher.ru/analytics/6/view/8/>.

11. Малаєва А. А. Общественно-государственное партнерство при разработке и реализации региональной социально-экономической политики [Електронний ресурс] / А. А. Малаєва. – Режим доступу : <http://www.science-education.ru/111-10330>.
12. Об общественно-государственном партнерстве [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uniolymp.org/about/partnerstvo/20/>.
13. Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1109 (1109-2011-п) від 20.10.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
14. Тодосова Г. І. Шляхи розвитку державно-громадського управління освітою в Україні: європейський досвід та українська реальність [Електронний ресурс] / Г. І. Тодосова. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10thidur.pdf>.
15. Указ президента України № 342/2013 «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
17. Фадєєв В. Механізм громадсько-державного управління освітніми ресурсами вищої освіти в умовах сьогодення [Електронний ресурс] / В. І. Фадєєв // Проблеми підготовки сучасного вчителя. – 2013. – № 7. – С. 349–353. – Режим доступу : <http://zag-pedagogika.at.ua>.
18. Яворський М. Громадсько-державне партнерство при побудові регіональної інноваційної системи [Електронний ресурс] / М. Яворський. – Режим доступу : <http://www.cstei.lviv.ua>.

Рецензенти: *Драгомирецька Н. М.* – д. н. держ. упр., професор;
Штирєв О. М. – к. н. держ. упр., доцент.

© Боделан В. Р., 2014

Дата надходження статті до редколегії 17.10.2014 р.

БОДЕЛАН Володимир Русланович – здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; Почесний голова громадської організації «Територія ділових людей», м. Одеса, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, громадсько-державне партнерство: соціальні бізнес і підприємництво, громадянське суспільство, взаємодія влади і суспільства.

ЗАГРОЗИ ТА ЧИННИКИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ

Встановлено, що економічна безпека є найважливішою якісною характеристикою економічної системи, яка визначає її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку національної економіки, а також послідовну реалізацію національно-державних інтересів. Проаналізовано дію законодавчих актів у сфері економічної безпеки національної економіки в умовах інноваційного розвитку України.

Доведено, що реалізація державної економічної безпечної стратегії в Україні полягає не тільки в захищеності національних інтересів, а й у готовності та здатності інститутів влади створювати механізми реалізації і захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримку соціально-політичної стабільності суспільства. Функції інститутів державної влади при цьому полягають у підтримці нормальних умов життєдіяльності населення, стійкому забезпеченні ресурсами розвитку національної економіки, а також послідовній реалізації національно-державних інтересів України на національному, міжнародному рівнях.

Основним чинником криміналізації економіки визначено руйнування механізмів державної влади і втрату з боку державних структур керованості економічними процесами.

Ключові слова: загрози, чинники, економічна безпека, криміналізація економіки, стратегія держави.

Установлено, что экономическая безопасность является важнейшей качественной характеристикой экономической системы, которая определяет ее способность поддерживать нормальные условия жизнедеятельности населения, устойчивое обеспечение ресурсами развития национальной экономики, а также последовательную реализацию национально-государственных интересов. Проанализированы действие законодательных актов в сфере экономической безопасности национальной экономики в условиях инновационного развития Украины.

Доказано, что реализация государственной экономической безопасной стратегии в Украине заключается не только в защищенности национальных интересов, но и в готовности и способности институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, поддержку социально-политической стабильности общества. Функции институтов государственной власти при этом заключаются в поддержании нормальных условий жизнедеятельности населения, устойчивом обеспечении ресурсами развития национальной экономики, а также последовательной реализации национально-государственных интересов Украины на национальном, международном уровнях.

Основным фактором криминализации экономики определено разрушения механизмов государственной власти и потерю со стороны государственных структур управляемости экономическими процессами.

Ключевые слова: угрозы, факторы, экономическая безопасность, криминализация экономики, стратегия государства.

Established that economic security is an important quality characteristic of the economic system, which determines its ability to maintain normal living conditions of the population, sustainable resourcing of national economic development and consistent implementation of national and state interests. Analyzed the effect of legislative acts on economic security of the national economy in terms of innovative development of Ukraine.

We prove that the implementation of the government's economic strategy in safe Ukraine is not only the protection of national interests, but also the willingness and ability

of government institutions to create mechanisms for the implementation and protection of the national interests of the national economy, maintaining social and political stability of society. The functions of government institutions are thus in supporting normal living conditions of the population, sustainable resourcing of national economic development and consistent implementation of national and state interests of Ukraine at national, international level.

The main factor in the criminalization of the economy defined fracture mechanisms of state power and the loss of government authorities handling economic processes.

Key words: *threats factors, economic security, criminalization of the economy, the strategy states.*

Вступ

Концепція національної безпеки України відзначає, що національні інтереси України – це сукупність збалансованих інтересів особи, суспільства і держави в економічній, внутрішньополітичній, соціальній, міжнародній, інформаційній, військовій, прикордонній, екологічній та інших сферах [4]. Вони мають довгостроковий характер і визначають основні цілі, стратегічні і поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави. Національні інтереси забезпечуються інститутами державної влади, що здійснюють свої функції, у тому числі і у взаємодії з діючими на основі Конституції України і законодавства України суспільними організаціями.

Найважливішим завданням, спрямованим на практичне вирішення ключових проблем національної безпеки в умовах інноваційного розвитку України, і умовою її внутрішнього розвитку є виконання положень законодавчих актів. Від вирішення цих проблем залежить сьогодення і майбутнє України, доля її народу.

Останнім часом в Україні актуалізувалося питання про сутність інноваційної моделі розвитку. У роботах А. Алтухова, В. Бабича, С. Глазєва, М. Довбенко, Г. Столярова, Й. Ткача, А. Чухно, М. Якубовського та інших розглянуто та запропоновано різноманітні варіанти формування економічної безпеки України на інноваційних засадах.

Постановка завдання

Визначити загрози та чинники економічній безпеці держави. Проаналізувати дію законодавчих актів у сфері економічної безпеки національної економіки в умовах інноваційного розвитку України. Визначити функції інститутів державної влади в цьому процесі.

Результати

Інтереси особи полягають у реалізації конституційних прав і свобод, у забезпеченні особистої безпеки, у підвищенні якості та рівня життя, у фізичному, духовному й інтелектуальному розвитку людини і громадянина. Інтереси суспільства полягають у спрощенні демократії, у створенні правової, соціальної держави, у досягненні і підтримці суспільної згоди, у духовному оновленні України. Інтереси держави полягають у непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальній цілісності України, в політичній, економічній і соціальній стабільності,

у безумовному забезпеченні законності та підтримці правопорядку, у розвитку рівноправної і взаємовигідної міжнародної співпраці.

Реалізація національних інтересів України можлива тільки на основі стійкого розвитку економіки. Тому національні інтереси України в цій сфері є ключовими. До інтересів в економічній сфері слід зарахувати: підтримку стабільного курсу національної валюти, захист від тероризму і кримінальної загрози, раціональне використання природних ресурсів, захист вітчизняного товаровиробника тощо.

Національні економічні інтереси лягають в основу економічної політики, що провадиться державою і важливою складовою якої є забезпечення економічної безпеки.

Забезпечення економічної безпеки – одна з найважливіших функцій держави. Це гарантія незалежності країни, умова стабільності й ефективної життєдіяльності суспільства. Економіка є однією з життєво важливих сторін діяльності особи, суспільства і держави, а отже, поняття національної безпеки буде неповним без всеохоплюючого оцінювання життєздатності економіки, її міцності, надійності з урахуванням наявності реальних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз. У зв'язку з цим забезпечення економічної безпеки належить до найважливіших національних пріоритетів.

Економічна безпека входить до системи національної безпеки разом з такими ключовими її додатками, як забезпечення надійної обороноздатності країни, підтримка соціального миру в суспільстві, захист від екологічних катастроф. Це зумовлено тим, що безглуздо говорити про забезпечення військової безпеки при слабкій економіці, так само як не може бути й ефективної економіки, а отже, і військової безпеки в суспільстві, що роздирається соціальними конфліктами.

Економічна безпека є найважливішою якісною характеристикою економічної системи, яка визначає її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвитку національної економіки, а також послідовну реалізацію національно-державних інтересів.

В Україні рівень економічної безпеки можна визначити через стан економіки й інститутів, які забезпечують гарантований захист національних

інтересів, соціальну спрямованість політики, достатній оборонний потенціал навіть за несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів. Тобто реалізація державної економічної безпечної стратегії в Україні полягає не тільки в захищеності національних інтересів, а й у готовності та здатності інститутів влади створювати механізми реалізації і захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримку соціально-політичної стабільності суспільства. Функції інститутів державної влади при цьому полягають у підтримці нормальних умов життєдіяльності населення, стійкому забезпеченні ресурсами розвитку національної економіки, а також послідовній реалізації національно-державних інтересів України на національному, міжнародному рівнях. Використання системи показників економічної безпеки дає змогу завчасно сигналізувати про небезпеку, що загрожує, та вживати заходи щодо запобігання їй.

В Україні, з погляду внутрішніх загроз, наближення до граничнодопустимих рівнів безробіття, розриву в доходах між найбільш і найменш забезпеченими групами населення свідчить про наростання загрози соціально-економічній стабільності суспільства. З погляду зовнішніх загроз, перетинання межі допустимого рівня державного боргу, нестійкі позиції на світовому ринку, залежність національної економіки та її найважливіших секторів від імпорту зарубіжної техніки, комплектуючих виробів призводять українське суспільство до нестабільності і соціальних конфліктів, тобто до реального підриву економічної безпеки.

Адже відомо, що за межами значень порогових показників національна економіка втрачає здатність до динамічного саморозвитку, конкурентоспроможність на зовнішніх і внутрішніх ринках, стає об'єктом експансії національних і транснаціональних монополій, роз'їдається «язвами» корупції, криміналу, страждає від внутрішнього і зовнішнього грабежу національного багатства.

Основні національні інтереси реалізуються в Державній стратегії економічної безпеки [3]. До них належать: здатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення без критичної залежності від імпорту; прийнятний рівень життя населення, який є достатнім для забезпечення соціально-політичної стабільності; стійкість фінансової системи; збереження єдиного економічного простору, що виключає розвиток сепаратистських тенденцій; створення економічних і правових умов, що виключають криміналізацію суспільства; забезпечення необхідного державного регулювання економічних процесів, здатного гарантувати нормальне функціонування ринкової економіки як у звичайних, так і в екстремальних умовах.

Особливе місце в забезпеченні економічної безпеки країни слід відвести українським спеціальним службам, які є складовою системи безпеки України та потужним механізмом протидії існуючим і потенційним загрозам національним інтересам в економічній сфері. Систему безпеки

України становлять органи законодавчої, виконавчої і судової влади, державні, громадські та інші організації й об'єднання громадян, що беруть на законних підставах участь у забезпеченні безпеки, а також законодавство, що регламентує відносини у сфері безпеки. Створення органів забезпечення безпеки, не встановлених законами України, не допускається.

В Україні визначені такі основні функції системи безпеки:

- виявлення і прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам об'єктів безпеки, здійснення комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо запобігання загрозам та їх нейтралізації;
- створення і підтримання в готовності сил і засобів забезпечення безпеки;
- управління силами і засобами забезпечення безпеки в повсякденних умовах і при надзвичайних ситуаціях.

Для безпосереднього виконання функцій щодо забезпечення безпеки держави відповідно до законодавства створюються сили і засоби забезпечення безпеки, які включають: озброєні сили, органи внутрішніх справ, державні органи безпеки, зовнішньої розвідки, державної охорони, податкової служби, митної служби та інші державні органи забезпечення безпеки, діючі на підставі законодавства.

Особливе місце українських спеціальних служб в системі забезпечення економічної безпеки країни зумовлене специфікою сучасності, коли структури влади значно ослаблені, широко розгортається розвідувально-підривна робота іноземних спецслужб, значно активізувалася діяльність українських, зарубіжних і транснаціональних кримінальних структур.

Таким чином, можна зробити висновок, що економічна безпека країни має забезпечуватися, перш за все, ефективністю самої економіки разом із спеціальними захисними заходами, здійснюваними державою, вона повинна захищати себе сама на основі високої продуктивності праці, якості й конкурентоспроможності продукції.

Забезпечення економічної безпеки країни не є прерогативою будь-якого одного державного відомства, служби. Вона повинна підтримуватися всією системою державних органів, усіма ланками і структурами економіки.

Особливо небезпечний вплив на економіку нашої держави сьогодні справляє кримінальна загроза. До кримінальної сфери втягнуто більше ніж 60 % державних підприємств, майже 40 % комерційних структур країни [1]. Організовані злочинні формування тією чи іншою мірою контролюють більше ніж 40 тисяч господарюючих суб'єктів різних форм власності, зокрема, близько 1,5 тисячі великих державних підприємств, понад 500 спільних підприємств, 550 банків [3]. Розширення кримінальної, тіньової економіки для держави призведе до зниження управління

господарством, зменшення бази оподаткування і величини стягуваних податків, сприятиме проникненню представників кримінального середовища у владні структури. Крім того, величезний обсяг неврахованого виробництва і послуг спотворює картину економічної динаміки, величину ВВП і тощо.

Тіньова економіка служить інтересам певних груп людей і задовольняє потреби значної частини населення. У ринкових умовах господарювання в Україні сформувалася система дуже криміналізованих відносин, які можна охарактеризувати такими ознаками:

- на сьогодні тіньова економіка має велику питому вагу і стала сектором економіки, у якому переважають неформальні і позаправові відносини;

- зростає корумпованість державного апарату, відбувається підпорядкування правоохоронної системи тіньовому капіталу;

- у результаті злиття тіньових структур і органів державної влади відбулося утворення тіньових фінансових груп, які розпоряджаються великим капіталом і займаються підприємницькою діяльністю. Ці групи беруть під контроль ситуацію на фінансових ринках, ринках основних товарних груп і по зовнішній торгівлі, одержуючи колосальні доходи;

- тіньова економіка породила перерозподіл національного доходу на користь паразитичного споживання, оскільки зростання тіньових доходів призводить до розширення непродуктивних структур, що займаються обслуговуванням тіньових кіл, тоді як народногосподарські сфери, що відповідають за обслуговування значної частини населення, перебувають у критичному стані;

- у результаті функціонування тіньової економіки відбувається деградація бюджетної системи. Фінансовий капітал паразитує на бюджетних коштах (операції з бюджетними ресурсами і державною власністю), оскільки використовує їх як головне джерело своїх надприбутків, і як результат – відбувається звуження реального сектора економіки, банкрутують підприємства;

- тіньова економіка, одержуючи колосальні доходи, значну їх частину вивозить за кордон.

Ця паразитична система успішно відтворюється, а головною умовою її відтворення є те, що кримінальний фінансовий капітал справляє серйозний вплив на прийняття державних політико-економічних рішень і перебуває поза конкуренцією відносно будь-яких суб'єктів господарювання.

Досвід Німеччини, Англії, Китаю та інших держав показує, що повністю викоренити криміналізацію соціально-економічних відносин неможливо, її можна лише понизити до соціально терпимого рівня. Для цього потрібні серйозні політичні кроки і докорінні зміни в системі державної влади й управління. Прикладами подібних дій можуть служити: посилення забезпечення національної економічної безпеки, правоохоронними органами підвищення відпо-

відальності вищих державних виконавчих структур перед законодавчою гілкою влади, зміцнення вертикалі влади при збереженні досягнутого рівня демократії, посилення боротьби з корупцією в органах влади на всіх рівнях. Тобто ці кроки передбачають «оголошення війни» корупції, кримінальним структурам, корумпованому державному апарату, оскільки паразитичний прошарок зацікавлений у збереженні порядку, що склався, і добровільно своїми позиціями не поступиться.

Ринкові перетворення, здійснювані в Україні, не мали надійного механізму контролю і захисту від протиправних посягань та створили сприятливі умови для розвитку тіньової економіки. Значна кількість виробництв здійснює свою діяльність поза державним контролем, причому в цій сфері велика кількість людей створює матеріальні блага і послуги для задоволення інтересів незначної частки населення.

Сьогодні криміналізація економіки виходить на провідне місце серед загроз безпеці Української держави.

Злочини у сфері економічної діяльності (проти порядку здійснення підприємницької й іншої економічної діяльності) у Кримінальному кодексі України можна систематизувати, на нашу думку, таким чином:

1. Злочини посадовців, що порушують встановлені Конституцією гарантії здійснення економічної, зокрема підприємницької, діяльності, права і свободи її учасників. Тут розглядаються посягання на порядок здійснення економічної (підприємницької) діяльності, скоювані з боку тих осіб, які зобов'язані забезпечувати і контролювати цей порядок.

2. Злочини, що порушують встановлений порядок здійснення підприємницької й іншої економічної діяльності. Ці злочини порушують порядок здійснення економічної (підприємницької) діяльності і скоюються самими учасниками цієї діяльності.

3. Злочини проти інтересів кредиторів.

4. Злочини, пов'язані з проявами монополізму і недобросовісної конкуренції.

5. Злочини, що порушують встановлений порядок обігу грошей і цінних паперів. Ці злочини порушують встановлений порядок обігу грошей і цінних паперів і роблять замах на фінансові інтереси учасників економічної діяльності.

6. Злочини проти встановленого порядку зовнішньоекономічної діяльності (митні злочини).

7. Злочини проти встановленого порядку обігу валютних цінностей (валютні злочини).

8. Злочини проти встановленого порядку сплати податків, страхових внесків до державних позабюджетних фондів (податкові злочини).

9. Злочини проти прав і інтересів споживачів.

Проте сьогодні небезпечно не стільки зростання економічних злочинів, скільки перехід економічної злочинності в нову якість – криміналізацію всієї

економічної системи держави. Кримінальна економічна поведінка господарюючих суб'єктів стає умовою їх існування, внаслідок чого поняття «тіньова економіка» втрачає своє значення, оскільки вся економічна система стає кримінальною.

Проникнення злочинності у сферу суспільно-економічних відносин досягло рівня, який становить реальну загрозу національній безпеці України. Найвагоміше значення кримінології мали посадові злочини і корупція, злочини в кредитно-фінансовій системі, приховування і легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, незаконні операції у сфері зовнішньоекономічної діяльності, комп'ютерна злочинність і криміналізація сфери високих технологій, злочинна діяльність у сфері приватизації, навмисні і фіктивні банкрутства, злочини у сфері виробництва і реалізації алкогольної продукції, нові види злочинів у сфері малого підприємництва на споживацькому ринку, злочинність у сільському господарстві, незаконний обіг і розкрадання дорогоцінних металів і каміння, злочини проти об'єктів інтелектуальної власності, а також злочинні фінансові посягання в соціальній сфері. Проявом тривоги кримінальної експансії в економічній сфері став той факт, що економічна злочинність виявилася найтісніше пов'язаною з організованими злочинними посяганнями у всіх сферах суспільного життя. Основним напрямом розвитку організованої злочинної діяльності в Україні сьогодні є проникнення в економічну сферу суспільства.

На наш погляд, одним із основних чинників криміналізації економіки є руйнування механізмів державної влади і втрата з боку державних структур керованості економічними процесами. Чинники криміналізації економічного життя суспільства виявляються в такому:

- кримінальна інфраструктура тіньової економіки адміністративно-командної системи, що сформува-лася, знайшла собі нове використання з появою ринкового механізму, не зустрівши гідної протидії з боку держави;

- нездатність держави забезпечити право-порядок у суспільстві спонукала приватне підприємництво до захисту своїх інтересів за допомогою недержавних структур, які мали кримінальний відтінок, що в результаті призводило до криміналізації економічних відносин;

- нестабільність державної економічної політики призвела до того, що капітальні інвестиції стали здійснюватися переважно поза зоною державного контролю, тобто капітал набув тіньового характеру. Переважно капітал інвестується у сферу обігу, оскільки його легко можна приховати від державного контролю і швидко вилучити в разі небезпеки.

Важливим чинником криміналізації економіки є соціально-економічна політика, що проводилася до останнього часу. Вплив цього чинника на криміналізацію економічного життя суспільства виявився таким чином:

- політика держави, спрямована на само-усунення від вирішення економічних питань, зумовлена теорією «дії невидимих ринкових сил»;

- відсутність необхідної правової бази при проведенні серйозних економічних перетворень у суспільстві (проведення приватизації, боротьба з організованою злочинністю і тощо);

- умисний розвал правоохоронних органів і зниження ефективності їх діяльності у сфері управління національним господарством;

- рідкісне майнове розшарування суспільства, поява вузького кола осіб з високими доходами за рахунок масового зубожіння більшої частини населення.

Розширюються міжнародні зв'язки тіньових підприємців України. Відбувається активне залучення міжнародних злочинних організацій для зміцнення позицій українських «тіньовиків» в економічній сфері і у владних структурах.

Результатом криміналізації економічного життя суспільства можна назвати встановлення контролю кримінального кола над здійснюваними державою діями в економічній, соціальній, військовій і політичній сферах.

Найяскравішою тенденцією сучасної злочинності стало прагнення кримінальних структур закріпитися в економіці, політиці, у системі державної влади й управління. У процесі жорсткої конкуренції за оволодіння прибутковими сферами народно-господарської діяльності, ресурсоємними територіями злочинне середовище організовується і озброюється, залучає до своєї діяльності управлінський апарат, проникає до законодавчих і виконавчих органів влади. Цьому значною мірою сприяє відсутність ефективного контролю з боку держави і всього суспільства за походженням і рухом капіталів, фінансових і матеріальних ресурсів.

Перед політичним і державним керівництвом української держави стоїть завдання відповісти на виклик, кинутий кримінальним світом. Протистояти криміналу можна за умови концентрації зусиль держави і суспільства та вживання запобіжних політичних, соціальних, правових і організаційних заходів, спрямованих проти злочинності. Одним із таких першочергових заходів має бути, на наш погляд, удосконалення механізму забезпечення правоохоронними органами України національної безпеки в цілому та її економічної складової зокрема.

Висновки

Проаналізовано дію законодавчих актів у сфері економічної безпеки національної економіки в умовах інноваційного розвитку України. Визначено, що в Україні рівень економічної безпеки можна визначити через стан економіки й інститутів, які забезпечують гарантований захист національних інтересів, соціальну спрямованість політики, достатній оборонний потенціал навіть за несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів. Тобто реалізація державної економічної безпечної стратегії в Україні полягає

не тільки в захищеності національних інтересів, а й у готовності та здатності інститутів влади створювати механізми реалізації і захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримку соціально-політичної стабільності суспільства.

В Україні з погляду внутрішніх загроз наближення до граничнодопустимих рівнів безробіття, розриву в доходах між найбільш і найменш забезпеченими групами населення

свідчить про наростання загрози соціально-економічній стабільності суспільства. З погляду зовнішніх загроз перетинання межі допустимого рівня державного боргу, нестійкі позиції на світовому ринку, залежність національної економіки та її найважливіших секторів від імпорту зарубіжної техніки, комплектуючих виробів призводять українське суспільство до нестабільності і соціальних конфліктів, тобто до реального підриву економічної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Губський Б. В. Економічна безпека: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення / Б. В. Губський. – К., 2011. – 122 с.
2. Єрмошенко М. М. Національні економічні інтереси: реалізація і захист / М. М. Єрмошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 1-2. – С. 18–24.
3. Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети та проблеми імплементації / Я. Жаліло // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. – К. : Сатсанга. – 2008. – С. 141–152.
4. Концепція (основи державної політики) національної безпеки (схвалена постановою Верховної Ради України від 16.01.1997 р. № 3/97-ВР // Голос України. – 1997. – 4 лютого.

Рецензенти: *Ємельянов В. М.* – д. н. держ. упр., доцент;
Лазарева О. В. – к. е. н., доцент.

© Бондар А. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 02.09.2014 р.

БОНДАР Андрій Олегович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: економічна безпека держави, шляхи формування національної економіки в умовах інноваційного розвитку України.

МІСЦЕ І РОЛЬ ГЛОБАЛЬНИХ ФОРМ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Визначено місце й роль глобальних форм економічного співробітництва в системі міжнародної конкуренції. Зроблено висновок, що глобальне взаємопроникнення економік має властивості продукувати унікальні продукти (послуги), технології й форми організації, які не мають аналогів у світі. Обґрунтовано, що визнання цих цінностей світовим ринком не є обов'язковим, достатньо їх визнання в рамках національних економік, що створює передумови рівноправного входження останніх до системи світового господарства при збереженні функцій управління. Встановлено наявність такого прояву глобалізації, як регіоналізація економічної діяльності, під якою запропоновано розуміти глобалізацію в обмежених масштабах, що охоплює групу країн, які створюють об'єднання, в рамках яких відбуваються більша або менша лібералізація торгівлі, рух капіталу і робочої сили.

Запропоновано визначення глобалізації як процесу інтенсифікації обміну матеріальними і нематеріальними ресурсами, інститутами, цінностями, культурами, який зумовлює підвищення значущості національної самобутності, гуманітарних цінностей і ролі держави в розвитку і примноженні людського потенціалу. Визначено специфіку глобалізації у вищезазначеному контексті: підвищення значущості соціально-економічного партнерства і культурної взаємодії; формування моделі нової раціональності; випередження змісту становлення єдиного співтовариства (цілі, принципи) його формами (об'єктивний розвиток транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій); пріоритетність матеріальних цінностей порівняно з духовними; збільшення потреби в глобальній координації діяльності і недосконалість міжнародних інститутів; різноманіття культур при переважанні розширення впливу західної культури; різне позиціонування країн у військово-політичній і соціально-культурній сферах; зростання ролі регіональних союзів та взаємовпливу міжрегіональних господарських та регіональних зовнішньоекономічних комплексів у світогосподарській системі.

Ключові слова: розвиток міжнародної економічної діяльності, глобалізація, зовнішньоекономічні комплекси.

Определены место и роль глобальных форм экономического сотрудничества в системе международной конкуренции. Сделан вывод, что глобальное взаимопроникновение экономик имеет свойства продуцировать уникальные продукты (услуги), технологии и формы организации, которые не имеют аналогов в мире. Обосновано, что признание этих ценностей мировым рынком не является обязательным, достаточно их признания в рамках национальных экономик создает предпосылки равноправного вхождения последних в систему мирового хозяйства при сохранении функций управления. Установлено наличие такого проявления глобализации, как регионализация экономической деятельности, под которой предлагается понимать глобализацию в ограниченных масштабах, охватывающей группу стран, которые создают объединения, в рамках которых происходят большая или меньшая либерализация торговли, движение капитала и рабочей силы.

Предложено определение глобализации как процесса интенсификации обмена материальными и нематериальными ресурсами, институтами, ценностями, культурами, который обуславливает повышение значимости национальной самобытности, гуманитарных ценностей и роли государства в развитии и приумножении человеческого потенциала. Определена специфика глобализации в вышеупомянутом контексте: повышение значимости социально-экономического партнерства и культурного взаимодействия; формирования модели новой

рациональности; опережения содержания становления единого сообщества (цели, принципы) его формами (объективное развитие транспорта, информационно-коммуникационных технологий); приоритетность материальных ценностей по сравнению с духовными; увеличение потребности в глобальной координации деятельности и несовершенство международных институтов; многообразие культур при преобладании расширения влияния западной культуры; разное позиционирование стран в военно-политической и социально-культурной сферах; возрастание роли региональных союзов и взаимовлияния межрегиональных хозяйственных и региональных внешнеэкономических комплексов в миро-хозяйственных системе.

Ключевые слова: развитие международной экономической деятельности, глобализация, внешнеэкономические комплексы.

The place and role of global forms of economic cooperation in the international competition. It is concluded that global interpenetration of economies has properties to produce unique products (services), technology and organizational forms, which have no analogues in the world. Proved that the recognition of these values the global market is not mandatory, it is sufficient for their recognition in national economies creates conditions equal to the last entry of the world economy, while maintaining management functions. The presence of such manifestations of globalization as regionalization of economic activity, by which proposed to understand globalization to a limited extent, covering a group of countries that create the association, within which there are more or less the liberalization of trade, movement of capital and labor.

The definition of globalization as a process of intensification of exchange of material and non-material resources, institutions, values and cultures, which causes increasing importance of national identity, humanitarian values and the state's role in the development and enhancement of human potentials. Vyznachenno specificity in the aforementioned context of globalization: increased importance of social and economic partnership and cultural interaction; formation of a new model of rationality; outpacing content becoming a single community (objectives, principles) of its forms (objective transport, information and communication technologies); priority items compared with the spiritual; increasing need for global coordination of activities and the imperfection of international institutions; cultural diversity in the prevalence expand the influence of Western culture; different positioning of the military-political and socio-cultural spheres; the increasing role of regional alliances and mutual inter-regional economic and foreign trade systems in the world economic system.

Key words: the development of international economic activity, globalization, foreign systems.

Вступ

Глобалізація міжнародного життя – явище, що охоплює всі області людської діяльності і зумовлює тісний взаємозв'язок різноманітних сфер життя світового співтовариства. Від окремих проблем, що одержали назву глобальних, світове співтовариство приходить до глобалізації всієї людської діяльності, у тому числі і міжнародних економічних зв'язків. Новим істотним характеристикам, якісним змінам у цьому процесі сприяє формування всесвітнього інформаційного середовища. У зв'язку з цим дослідження сутності й проявів глобалізації та її впливу на розвиток світогосподарських зв'язків і міжнародного економічного співробітництва видається на сьогодні надзвичайно актуальним.

Питанням розвитку і поширення впливу глобалізації приділяють значну увагу вчені різних наукових шкіл. Основу сучасних уявлень про процес глобалізації становлять теоретичні положення Т. Левіта, Ф. Фукуями, З. Бжезінського, Ж. Атталі,

Дж. Сороса, Дж. Стігліца, К. Омас, С. Хантінгтона і К. Санторо. Дослідженню процесів впливу глобалізації на національну економіку присвячені праці С. Глазьева, М. Делягіна, В. Оболенського, В. Сенчагова, Р. Фатхутдінова та ін. Разом з тим, слід відзначити, що питанням дослідження розширення впливу глобалізації на розвиток міжнародної економічної діяльності регіонів приділяється недостатньо уваги.

Результати

Як правило, до глобальних належать явища і проблеми всеохоплюючого характеру, для вирішення яких потрібне залучення значної частини ресурсів усіх або більшості країн світу. Однак до останнього часу йшлося про окремі вкрай важливі і масштабні проблеми людства, а не їх багатобічні й багатофакторні комплекси, що визначають можливості і перспективи розвитку світового співтовариства. У широкому плані глобалізація охоплює всю систему міжнародних відносин, у більш вузькому – світогосподарські

зв'язки (світову економіку й міжнародну економічну діяльність (МЕД) держав).

Учені, що здійснюють геополітичні дослідження [1], відносять до глобалізації розширення й поглиблення соціальних зв'язків і інститутів у просторі й часі таким чином, що, з одного боку, на повсякденну діяльність людей все більше впливають події, що відбуваються в інших частинах земної кулі, а з іншого боку, дії місцевих громад можуть мати важливі глобальні наслідки.

З одного боку, глобалізація – це зростання взаємозалежності й відкритості економік, при цьому поняття національного стає усе менш актуальним. З іншого боку, статистика свідчить, що відкритість економіки країн, які традиційно вважаються флагманами глобалізації, є набагато меншою, ніж країн з більш низьким рівнем економічного розвитку. Показово, що до 90-х рр. XX століття ситуація була зворотною.

Досвід країн, що розвиваються, демонструє, що їх суб'єкти господарювання найчастіше пов'язані певними особливими відносинами:

- корупція апарату управління на всіх рівнях;
- наявність неконтрольованої недержавної сировинної монополії;
- наявність неконтрольованої недержавної фінансової олігархії;
- підвищена норма експлуатації робочої сили в реальному секторі економіки.

Внаслідок зазначених особливостей формуються наступні макроекономічні закономірності країн глобальної периферії [2]:

- низька внутрішня конкурентоспроможність кінцевих товарів національного виробництва, підвищена частка імпорту на ринках кінцевих товарів та, як наслідок, сильний вплив коливань курсу іноземних валют на реальні доходи й рівень життя населення;
- деформована структура зовнішньоторговельного обороту з переважанням сировини й продукції невисокого ступеня обробки в експорті й високотехнологічної продукції в імпорті та висока залежність від коливань цінової кон'юнктури на світових ринках;
- високий ступінь соціального розшарування як наслідок високої норми експлуатації при низькому рівні накопичення;
- низьке товарне забезпечення національної валюти, що викликає періодичні стрибки інфляції;
- підвищена схильність до виведення капіталу за кордон, зумовлена високими внутрішніми ризиками політичного й особливо кримінального походження;
- низький рівень довгострокових іноземних інвестицій з цих же причин;
- відносно високий рівень бюджетного дефіциту, що виникає через необхідність компенсації соціального розшарування й недостатнього обсягу внутрішніх заощаджень;
- високий рівень зовнішньої заборгованості зі зростаючою часткою коштів, залучених на

короткостроковій основі, і як наслідок, нестійкість ринку зовнішніх запозичень;

– переважно непродуктивне використання зовнішніх позик, необхідність їх періодичного рефінансування й зростаюча вартість обслуговування зовнішнього боргу;

– низький через відтік капіталів рівень золотовалютних резервів, недостатній для самостійної підтримки керованого (або фіксованого) курсу національної валюти;

– втрата здатності економіки до самофінансування через нестачу внутрішніх заощаджень і неефективності зовнішніх позик;

– спрямування зовнішньоекономічних зусиль уряду не на оптимізацію фінансів держави у світовій фінансовій системі, а на безперервний пошук джерел фінансування його витрат;

– повне підпорядкування грошової політики втриманню валютного курсу й, як наслідок, перманентне скорочення золотовалютних резервів, а разом із ними і національної грошової маси;

– постійне «залатування дірок» у бюджеті, а не розвиток зовнішньої торгівлі й зовнішньоекономічної діяльності взагалі, як основна мета політики зваженого платіжного балансу.

Подібна економічна система не може бути незалежною від зовнішніх факторів, вона вимагає глобальної експансії як умови самозбереження в короткостроковому аспекті.

Так, наприклад, хронічні бюджетні дефіцити і дефіцити торговельних балансів країн-імпортерів капіталу змушують їхні уряди активно запозичувати гроші в приватному секторі, штучно завищуючи в такий спосіб внутрішні відсоткові ставки, тобто породжуючи коливання кон'юнктури, що викликають приплив короткострокових фінансових вкладень із-за кордону. Таким чином, розширення обсягу міжнародних фінансових операцій, на нашу думку, ґрунтується, насамперед, на розходженнях у рівнях економічної стабільності в країнах базування й країнах прикладення капіталу так само, як розширення міжнародної діяльності глобальних виробників пов'язане з відмінностями в організаційному й управлінському потенціалі цих країн.

Сьогодні розподіл світової економіки на глобальний центр і глобальну периферію можна представити в такий спосіб.

Глобальний центр базується на:

- правових господарських відносинах усередині національного господарства, що виключають «короткі» схеми одержання доходу;
- високій підприємницькій і трудовій мотивації, високій нормі накопичення, відносно низькому ступені соціального розшарування й економічної стабільності;
- має унікальну інформацію про весь технологічний ланцюжок і про повний відтворювальний цикл;
- експортує окремі частини технологічних ланцюжків – видобувні й окремі обробні переділи,

зберігаючи в себе найбільш важливі виробництва і ядро управління;

- експортує капітал у товарній і фінансовій формах, залишаючи на своїй території капітал у формі інформації і технологій.

Глобальна периферія базується на:

- традиційних господарських відносинах усередині національного господарства, що припускають можливість застосування «коротких» схем одержання доходу вузьким колом осіб;

- низькій підприємницькій і трудовій мотивації, низькій нормі накопичення, відносно високому ступені соціального розшарування й економічної нестабільності;

- не потребує національних управлінських ресурсів, недооцінює їх, сприяючи їх постійній фізичній і моральній деградації;

- відчуває дефіцит господарських ресурсів, покриваючи його за рахунок залучення їх із-за кордону в «укорочених» відтворювальних формах.

Звертаючись до глобалізації МЕД, можна стверджувати про глобальну експансію в тому випадку, коли міжнародне співробітництво спричиняє шкоду одній зі сторін або приносить їй лише короткострокові вигоди, залишаючи довгу перспективу невизначеною або негативною.

Слід зазначити, що переваги, що виникають у процесі глобального взаємопроникнення, схожі із класичними (за Д. Рікардо) тим, що формуються в національному господарському середовищі. Однак відмінність полягає в тому, що вони ґрунтуються не просто на володінні винятковими ресурсами (правами їх розробки), а на розвитку здатності самостійно розпоряджатися ними, і тому вони не піддаються коливанням, обумовленим технологічними змінами у споживачів і пов'язаними з ними змінами кон'юнктури світової торгівлі.

Загальним у глобальному взаємопроникненні і глобальній експансії є те, що обидві форми співробітництва засновані на створенні переваг, не пов'язаних із природною ресурсною монополією. Однак можна стверджувати, що експансія дозволяє утримувати переваги настільки, наскільки суспільна господарська свідомість є масовою.

Таким чином, слід зробити висновок, що глобальне взаємопроникнення має продукувати дійсно унікальні продукти (послуги), технології і форми організації, які не мають аналогів у світі. При цьому зовсім не обов'язково, як зазначалось вище, визнання цих цінностей світовим ринком. Досить буде їх визнання національним. Однак на цьому визнанні може бути побудована посправжньому незалежна економіка, що бере участь у МЕД свідомо, а не стихійно, тобто реальні управлінські функції зберігає за собою.

Якщо визначити глобалізацію світової економіки у більш загальному значенні, то її можна охарактеризувати як посилення взаємозалежності і взаємовпливу різних сфер і процесів світової економіки, яке виражається в поступовому перетворенні світового господарства на єдиний

ринок товарів, послуг, капіталу, робочої сили і знань.

Процес глобалізації впливає на різні сфери світової економіки, а саме [3]:

- зовнішню, міжнародну, світову торгівлю товарами, послугами, технологіями, об'єктами інтелектуальної власності;

- міжнародний рух факторів виробництва (робочої сили, капіталу, інформації);

- міжнародні фінансово-кредитні і валютні операції (безоплатне фінансування і допомога, кредити і займи суб'єктів міжнародних економічних відносин, операції з цінними паперами, спеціальні фінансові механізми й інструменти, операції з валютою);

- виробниче, науково-технічне, технологічне, інжинірингове й інформаційне співробітництво.

Історичні витоки глобалізації містяться в процесі інтернаціоналізації, яка з позиції окремих країн розвивається в двох напрямках – всередину і назовні. Розвиток всередину означає, що процес йде шляхом розширення використання іноземних товарів, капіталу, послуг, технологій, інформації у сфері внутрішнього споживання даної країни. Розвиток назовні характеризується переважанням орієнтації країн на світовий ринок і глобальною експансією фірм у торгівлі, інвестиціях і інших операціях.

Головним наслідком цього процесу, поряд зі зростанням взаємозалежності держав, є просторова і інституційна інтеграція ринків.

Глобалізація – це багаторівневе явище, яке впливає на регіональну, національну економіку (макрорівень); товарні, фінансові й валютні ринки, ринки праці (мезорівень); окремі компанії (мікрорівень).

На макроекономічному рівні глобалізація проявляється в прагненні держав і інтеграційних об'єднань до економічної активності поза своїми кордонами за рахунок лібералізації торгівлі, ліквідації торговельних і інвестиційних перешкод, утворення зон вільної торгівлі і т. п. Крім того, процес глобалізації охоплює міждержавні узгоджені заходи щодо формування всесвітнього ринкового (економічного, правового, інформаційного, політичного) простору.

Ілюстрацією вищезазначеного є активізація такого прояву глобалізації як регіоналізація економічної діяльності, яку можна представити як глобалізацію в обмежених масштабах, що охоплює групу країн, які створюють об'єднання, в рамках яких відбуваються більшою або меншою мірою лібералізація торгівлі, рух капіталу і робочої сили.

На мікроекономічному рівні глобалізація проявляється в поширенні діяльності компаній за кордони внутрішнього ринку. Більшість транснаціональних корпорацій (ТНК) вимушені діяти в глобальних масштабах: їх ринком стає будь-який регіон з високим рівнем споживання, вони повинні мати можливість задовольняти попит споживачів незалежно від кордонів і національної приналежності. Стадії проектування, виробництва

й збуту продукції розміщуються в різних країнах, що означає їх уніфікацію у світовому масштабі. Утворення й розвиток транснаціональних фірм дозволяє подолати багато перешкод (за рахунок використання трансфертних поставок, цін, сприятливих умов відтворення, кращого урахування ринкової ситуації, використання прибутку і т. д.).

Враховуючи, що для ТНК в більшості випадків МЕД має більш важливе значення, ніж внутрішні операції, вони виступають основним суб'єктом процесів глобалізації.

Зниження ролі національної держави в діяльності ТНК нерозривно пов'язано з інтернаціоналізацією – силою, яка спрямовує розвиток бізнесу і інших суспільних процесів. З інституційної точки зору, світ вступає в безпрецедентний період глобалізації.

Таким чином, глобалізація як процес – це результат розвитку продуктивних сил й інтеграції всіх сфер соціально-економічного життя, в результаті чого процес виробництва в одній країні стає складовою частиною процесу, який відбувається в інтернаціональному або світовому масштабах. Світова економіка стає єдиним ринком і виробничою зоною з національними й регіональними секторами, а не просто сукупністю національних економік.

Можна зробити висновок, що глобалізація – це процес інтенсифікації обміну матеріальними і нематеріальними ресурсами, інститутами, цінностями, культурами, який зумовлює підвищення значущості національної самобутності, гуманітарних цінностей і ролі держави в розвитку і примноженні людського потенціалу.

Специфіка процесу глобалізації на сучасному етапі полягає в такому:

- у підвищенні значущості соціально-економічного партнерства і культурної взаємодії. Глобалізація світового господарства і підприємництва, розвиток міждержавних інститутів домінують над іншими сферами, що, як правило, супроводжується зростанням міжетнічної, політичної і міжкультурної напруженості. При цьому в умовах глобальних суперечностей національна безпека окремої країни, побудована на принципах закритих систем, стає неефективною;

- у моделі нової раціональності і способах поведінки. Раціональність у глобальному сенсі розуміється, передусім, як форма самовираження різноманіття. Необхідно подолати суперечності, що різко загострилися, між рамками культур і об'єктивною необхідністю їх взаємодії;

- у випередженні змісту процесу становлення єдиного співтовариства (цілі, принципи) його формами (об'єктивний розвиток транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій);

- пріоритетністю матеріальних цінностей в порівнянні з духовним началом;

- збільшеною потребою в глобальній координації діяльності і недосконалістю міжнародних інститутів;

- різноманіттям культур і переважаючим розширенням впливу західної культури, у тому числі, внаслідок низької активності країн, що розвиваються, у відстоюванні своїх інтересів;

- різним позиціонуванням країн у військово-політичній і соціально-культурній сферах;

- зростанням ролі регіональних союзів у світовій господарській системі та взаємовпливу міжрегіональних господарських та регіональних зовнішньоекономічних комплексів.

Висновки

Таким чином, глобалізація означає найширше коло взаємодії економічної, соціальної, психологічної і культурної складових макросистеми світової спільноти. Економічна складова об'єктивно випереджає соціально-культурну, при цьому розвиток процесу глобалізації зумовлює підвищення значущості ролі регіонів у розвитку МЕД країни.

В умовах активізації світових глобалізаційних процесів посилилась тенденція до розширення взаємної співпраці країн і окремих регіонів та зростання їх взаємозалежності. У зв'язку з цим розвиток окремих регіонів, як складових національних економічних систем, слід розглядати відповідно до не тільки внутрішньодержавних, а й світових економічних процесів. При цьому все більшого значення набувають міжнародні економічні зв'язки країни та її регіонів, оскільки розвиток національної економіки на основі лише внутрішніх ресурсів розвитку є неможливим.

Поглиблення економічних зв'язків між країнами пов'язано з розвитком більш високих форм міжнародного розподілу праці, які ведуть до тісної виробничої співпраці суб'єктів господарювання різних країн. Це визначає зростання їх взаємозалежності. Однобока структура зовнішніх зв'язків обмежує можливість розвитку сучасних галузей, призводить до нестійкості економіки.

При цьому важливу роль відіграє інтернаціоналізація виробництва як складова частина глобалізації. Це – об'єктивний і прогресивний процес, оскільки інтернаціоналізація підвищує ефективність виробництва, сприяє прискоренню розповсюдження у світі науково-технічних досягнень. Ступінь позитивного впливу інтернаціоналізації виробництва на економіку окремих країн та їхні регіони залежить від того, яке місце вони займають у світовій економіці. Найбільший вигаш від участі в інтернаціоналізації мають промислово розвинуті країни та їхні регіональні об'єднання, одержуючи можливість знижувати витрати виробництва, зосереджуватись на випуску найприбутковішої наукомісткої продукції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаджиев К. С. Введение в геополитику : учебник для вузов / К. С. Гаджиев. – М. : Издательская корпорация «Логос», 2001. – 416 с.
2. Рубцова М. Ю. Интеграційні механізми включення України до високотехнологічного сектору транснаціонального виробництва / М. Ю. Рубцова // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект: сб. науч. трудов. – Донецк : ДонГУ, 2007. – С. 456–459.

3. Перратон Дж. Глобальні трансформації: політика, економіка, культура / Дж. Перратон, Д. Гелд. – К. : Фенікс, 2003. – 584 с.

Рецензенти: *Дацій О. І.* – д. е. н., професор;
Ємельянов В. М. – д. н. держ. упр., доцент.

© Гаман М. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.10.2014 р.

ГАМАН Микола Васильович – д. н. держ. упр., професор, Перший заступник керуючого справами Апарату Верховної Ради України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: форми економічного співробітництва, система міжнародної конкуренції.

МІЖНАРОДНІ ВИМОГИ ДО ЯКОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ МОРЯКІВ ТА ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто проблеми підвищення якості підготовки робітників морської галузі та політики забезпечення інформаційної безпеки судноплавних компаній згідно з вимог міжнародних конвенцій.

Ключові слова: кваліфікований робітник морського профілю, професійне навчання, міжнародна конвенція, інформаційна безпека.

Рассмотрены проблемы повышения качества подготовки работников морской отрасли и политики обеспечения информационной безопасности судоходных компаний согласно требований международных конвенций.

Ключевые слова: квалифицированный рабочий морского профиля, профессиональное обучение, международная конвенция, информационная безопасность.

The problems of improving the quality of training of employees of the Maritime industry and political of ensure information security of shipping companies in accordance with the requirements of international conventions.

Key words: skilled worker marine profile, professional training, international Convention, information security.

Актуальність статті. Підвищення якості підготовки кваліфікованих робітників морського профілю є важливою складовою поповнення флоту конкурентоспроможними фахівцями, оскільки зумовлює не тільки їх визнання міжнародними судновласниками на світовому ринку праці, але й дає можливість розв'язання важливих соціальних проблем, пов'язаних з працевлаштуванням молоді. Вигоди для суспільства від підвищення продуктивності як окремих працівників, так і колективів підприємств (членів суднової команди), виражаються в зростанні економічних показників, у переміщенні персоналу на робочі місця з більш високою продуктивністю з метою досягнення показників достойної праці.

Підвищення продуктивності на будь-якому рівні досягається впровадженням інноваційних технологій до процесу підготовки кваліфікованих робітників, оволодіння новими професійними навичками, набутими з відривом або без відриву від виробництва. Все це має стати невід'ємною частиною масштабних стратегій розвитку економіки і суспільства. Як підкреслює академік В. Кремінь, що спроможність людини до продуктивної діяльності, до можливості приймати і адаптувати відповідно до своїх нагальних потреб результати цієї діяльності створює умови до змін і переходу до нового в різних сферах соціокультурного буття, тобто завдяки нововведенням та результатам інноваційної діяльності [2].

Вимоги до якості та змісту професійного навчання, формування трудового потенціалу робітника формуються безпосередньо на виробництві, тобто там, де цей потенціал використовується, на конкретному робочому місці. Проблема якості професійної освіти відображено в дисертаціях вітчизняних і зарубіжних вчених, таких як: В. Панасюк, Л. Петренко, Л. Даниленко, О. Ануфрієва, В. Стельмашенко та інші; монографія: В. Кальней, С. Шишов, Н. М. Островецькова; наукових публікаціях: О. Савченко, А. Севрук, В. Головінова, В. Головінов, Н. Житник, А. Севрук, А. Суббето та інші. Зокрема, як свідчить аналіз педагогічних наукових праць, підготовка кваліфікованих, конкурентоспроможних на ринку праці фахівців морського профілю, здатних працювати на високопрофесійному рівні на судах «під прапорами» інших держав, можлива лише за умови наявності взаємозв'язку між професійним навчанням кадрів на виробництві, судноплавними компаніями та наукою. Удосконалення професійного навчання виробничого персоналу має важливе значення як для окремої особистості, так і для суспільства в цілому. Для робітника – це фінансова зацікавленість, просування по службі, почуття значущості. Для підприємства – зростання продуктивності праці, норм виробітку, підвищення якості наданої послуги і, отже, рентабельності та конкурентоздатності підприємства. На рівні держави – розширення внутрішнього і зовнішнього

ринків збуту продукції, економічний розвиток і добробут населення в цілому [5].

В умовах ринкових відносин розвиток економіки всіх країн, у тому числі і України, супроводжується процесами реструктуризації виробництва, впровадження нової техніки, технологій, сучасних форм організації праці тощо, що вимагає якісної робочої сили, яка була б спроможна виконувати роботу на високому професійному рівні. Тому одним із найактуальніших завдань нашої країни в морській галузі в сучасних умовах є реформування системи професійного навчання працівників на виробництві, приведення її у відповідність з вимогами міжнародних конвенцій, а також потреб національної економіки. Це завдання може реалізовуватися шляхом впровадження системи професійного навчання впродовж життя, яка забезпечить рівний доступ до неї та рівні можливості всім категоріям громадян.

Метою статті є розгляд проблем з підвищення якості професійної підготовки моряків та визначення політики забезпечення інформаційної безпеки судноплавних компаній згідно з вимогами Міжнародних Конвенцій.

Виклад основного матеріалу. У матеріалах ЮНЕСКО, зокрема, наголошується, що пріоритетним завданням навчання найманих працівників (дорослих) є забезпечення кожного громадянина комплексом знань і вмінь, необхідних для активного творчого життя в сучасному суспільстві, що динамічно розвивається. Ідеться про розвиток людини впродовж всього життя як працівника, як громадянина, як особистості [1].

Слід також взяти до уваги, що в морській галузі діють поміж національних вимог до якості професійної підготовки і міжнародні, такі як Міжнародна Конвенція «Про підготовку, дипломування та несення вахти 1978 року з поправками». Вона чітко визначає в Розділі А 1/8, що сфера застосування стандартів якості повинна охоплювати ведення справ із застосування системи дипломування, усі курси та програми підготовки, екзамени та оцінки, які проводяться Стороною, чи за її впровадженням, а також кваліфікацію та досвід, що вимагаються від інструкторів та екзаменаторів, з урахуванням політики, систем контролю та оглядів внутрішніх систем забезпечення якості, установлених для забезпечення досягнення поставлених цілей. Нові вимоги Міжнародної Конвенції ПДНВ, які були внесені в червні 2010 року в місті Манілі, повністю змінили існуючу парадигму професійної підготовки моряка і, в першу чергу, у бік його практичної підготовки. Так, резолюція 7 Конвенції «Сприяння технічних знань, навичок і професіоналізму моряків» визначає, що в цілому ефективність процесів відбору, підготовки та дипломування моряків може бути оцінена лише на підставі навичок, умінь та компетентності, які демонструє моряк під час його роботи на судні. У зв'язку з чим, Уряду держави, під прапором якої

судно має право плавання, рекомендовано, щоб судноплавні компанії:

- встановили критерії та процедури відбору моряків, які виявляють найбільш високі практично можливі стандарти технічних знань, навичок і професіоналізму;

- здійснювали контроль за стандартами, які виявляє персонал судна під час виконання своїх обов'язків;

- заохочували активну участь усіх осіб командного складу в підготовці молодшого персоналу;

- уважно контролювали та часто аналізували процес надання молодшим персоналом знань і навичок під час роботи на судні;

- забезпечували, за необхідністю, організацію курсів перепідготовки і підвищення кваліфікації через відповідні проміжки часу;

- вживали всіх необхідних заходів для прищеплення відчуття гордості за морську професію і для заохочення створення культури безпеки та екологічної сумлінності серед тих, хто працює на їхніх суднах.

Крім цього, Резолюція 13 Конвенції «Про умови проживання стажерів» визнає, що відсутність належних умов проживання стажерів на суднах значною мірою перешкоджає їхній належній підготовці і подальшій роботі на морі, що є додатковим фактором, який сприяє нестачі кваліфікованих кадрів. Тому вона викликає судноплавні компанії надавати стажерам належні умови проживання на їхніх як існуючих, так і нових суднах [4]. Нині вітчизняними вченими та практиками ведеться робота з впровадження в педагогічний процес підготовки кваліфікованих робітників морського профілю вимог Міжнародної Конвенції ПДНВ в новій редакції, які на основі компетентнісного підходу компенсують ті проблеми, які мають місце на морському ринку праці. Однак результати аналізу стану досліджуваної проблеми в практиці навчання робітничих кадрів для флоту на виробництві дали можливість виявити, що:

- професійне навчання кадрів на виробництві не має підтримки від судовласника по впровадженню нових педагогічних технологій у практику професійного навчання кадрів у навчальному закладі оскільки це потребує додаткових фінансових затрат;

- кваліфікований рівень підготовки робітників морського профілю відстає від потреб судовласника та сучасних вимог морської галузі;

- існуюча концепція підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів на виробництві відстає від потреб сучасного судноплавства та вимог до якості й професійної компетентності моряка, згідно з Конвенцією ПДНВ;

- традиційні форми професійного навчання на виробництві потребують змін та удосконалення у зв'язку з широким впровадженням інформаційно-телекомунікаційних технологій у педагогічний процес;

- рівень психолого-педагогічної підготовки інструкторсько-викладацького складу на виробництві недостатній для впровадження сучасних педагогічних технологій, ефективних форм організації професійного навчання на виробництві;
- програмно-методичне забезпечення професійного навчання робітників морського профілю на виробництві потребує змін і не враховує повною мірою вимоги як судовласників, так і сучасних виробничих технологій до професійно-кваліфікаційного складу моряків.

Усвідомлюючи важливість ролі кадрового потенціалу для морської галузі, український уряд постійно акцентує на цьому увагу та здійснює певні кроки щодо забезпечення ефективного професійного навчання плавскладу, тому Україна визнана міжнародною спільнотою, як морська держава, а українські моряки мають право на працевлаштування на судна іноземних компаній. Водночас залишається мало дослідженою проблема організації процесу професійного навчання робітників морського профілю з урахуванням сучасних дидактичних засад, вимог державних стандартів професійно-технічної освіти з підготовки моряків, що відповідають вимогам ПДНВ з внесеними до неї у м. Маніла змінами, інноваційних педагогічних технологій, інтегрованих умов навчання, нового програмно-методичного забезпечення. Усе це потребує комплексного наукового підходу для вирішення якості підготовки робітників морського профілю.

Важливе значення в цьому має педагогічна спадщина С. Я. Батишева, обґрунтовані в науково-педагогічній літературі прогностичні ідеї і положення Н. Г. Ничкало. Проблеми підвищення якості підготовки кваліфікованих робітників та удосконалення їхньої професійної компетенції в умовах інтенсифікації виробництва розглянуто в дослідженнях відомими науковцями з професійної педагогіки, зокрема: В. І. Гусевим, А. І. Дьомінін, К. Г. Кязимовим, Р. М. Макаровим, В. А. Савченко, В. А. Сидоровим, І. М. Стариковим та іншими.

За твердженням науковців, існує пряма залежність між зростанням ВВП та приростом кваліфікованих працівників (приріст ВВП на 1 % вимагає приросту кваліфікованих робітників на 3,2 %). Тому підвищення якості підготовки кваліфікованих робітників для всіх сфер діяльності, у тому числі для морської галузі, є найактуальнішим завданням [3]. Саме на його реалізацію спрямована дія Закону України «Про професійний розвиток працівників» та Концепція Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011-2015 рр.

Доцільно взяти до уваги, що в країнах із соціально-орієнтованою економікою постійно збільшується тривалість навчання дорослого населення, а прийнята в країнах ЄС стратегічна рамкова програма для європейського співробітництва в галузі освіти і навчання («Освіта і навчання 2020») спрямована на розбудову

знаннево-орієнтованої Європи та перетворення навчання впродовж життя на реальність для всіх громадян. За останню чверть століття вона значно виросла в Італії – з 5,5 до 19,5 років, у Франції – з 9,8 до 17,2, в Японії – з 9,2 до 16,1 років [6].

Це явно свідчить про те, що необхідно більше приділяти увагу якості ключовим компетентностям кваліфікованих робітників у змісті освіти, оцінюванні та кваліфікаціях.

Звертаючи увагу на вимоги Міжнародної Конвенції ПДНВ до якості підготовки рядового складу екіпажів суден на рівні стандартів компетентності відповідно до методів демонстрації компетентності та критеріїв їх оцінювання, слід відмітити, що умовами для їх забезпечення мають бути:

- якісний відбір кадрів до роботи на судах та можливість повної інформації про умови праці, кваліфікаційний ріст моряка впродовж життя;
- ефективна взаємодія між судовласниками та фахівцями морської галузі, зацікавленими у розвитку системи професійного навчання працівників на виробництві;
- підвищення якості професійного навчання робітників морського профілю шляхом застосування інформаційно-комунікаційних технологій та сучасного реально-віртуального тренажерного обладнання в навчально-виробничому процесі;
- створення загальнодержавного законодавчого, науково-методичного та інформаційного забезпечення супроводу професійного навчання робітників морського профілю на виробництві.

Кожний моряк, який працює або зайнятий на будь-якій посаді у складі персоналу судна, згідно з вимогами Міжнародної Конвенції ПДНВ, перш ніж виконувати будь-які обов'язки на судні повинен пройти спеціальну підготовку в навчальному закладі судноплавної компанії, який має на це дозвіл, та надати доказ того, що вони досягли необхідного стандарту компетентності для виконання завдань, обов'язків та відповідності, зокрема з діяльністю, пов'язаною з інформаційною безпекою, боротьбою з тероризмом та озброєним пограбуванням.

Поряд з проведеною роботою щодо підвищення якості професійної підготовки працівників морського профілю в навчально-тренажерних центрах судноплавних компаній, враховуючи реалії сьогодення, широко впроваджується в практику роботи судноплавних компаній робота із забезпечення інформаційної безпеки та питань охорони. Так, в Українському Дунайському пароплаванні розроблено і впроваджено з 2012 року Політику інформаційної безпеки ПРАТ «УДП». Вона поширюється як на головний офіс Компанії, так і на її структурні підрозділи, у тому числі і Навчальний центр УДП, які працюють з інформацією, що належить Компанії, у рамках укладених контрактів. Цілями забезпечення інформаційної безпеки є мінімізація збитку від реалізації зовнішніх і внутрішніх загроз

інформаційної безпеки, поліпшення ділової репутації і корпоративної культури Компанії. Доступ до інформації надається тільки особам, яким вона необхідна для виконання посадових або контрактних зобов'язань у необхідному обсязі. Відділ безпеки та охорони спільно з відділом зв'язку та інформаційних технологій проводять навчання в межах виділених програмою годин інструкторсько-викладацького складу з вивчення детальних вимог інформаційної безпеки і контролю їх виконання в Компанії.

Заходи захисту інформації впроваджуються на всіх суднах Компанії за результатами проведення оцінки ризиків інформаційної безпеки. Оцінка ризиків інформаційної безпеки проводиться щорічно, а також за виникнення такої необхідності, у випадку значних змін у структурі Компанії та її бізнес-процесах. При оцінці ризиків враховується вплив реалізації загроз інформаційній безпеці на фінансове становище Компанії та її репутацію. Це особливо важливо, коли на міжнародному ринку праці розгортається жорстка конкурентна боротьба за кваліфікованого робітника, яка вимагає якісних зрушень в їхній професійній підготовці.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження з підвищення якості підготовки кваліфікованих робітників морського профілю в навчальних закладах судноплавних компаній з урахуванням нових вимог Міжнародної Конвенції ПДНВ, дозволяє стверджувати, що реформування професійного навчання на виробництві є актуальною проблемою для професійно-технічної освіти України. Перш за все, вона забезпечує єдність зусиль роботодавців та навчальних закладів на виробництві до формування професійної компетентності рядового плавскладу в поєднанні з обізнаністю у сфері інформаційної безпеки через вирішення таких питань:

- удосконалення системи професійного навчання кадрів з урахуванням нових тенденцій розвитку морської галузі та сучасних вимог міжнародних конвенцій;
- можливості всіх категорій працівників стати учасниками педагогічного процесу на виробництві;
- інтеграція професійної освіти у світову систему підготовки робітничих кадрів для

морської галузі, зберігаючи традиції української професійної освіти, що створює умови для вільного вибору форм і методів навчання, навчальних планів і програм, згідно з потребами виробництва і специфіки галузі;

- оснащення навчальних центрів на виробництві новими зразками обладнання, устаткування і техніки;
- розробка нових критеріїв оцінювання якості професійного навчання працівників у морській галузі.

Крім цього, слід зазначити, що досягнення мети щодо забезпечення інформаційної безпеки судноплавної компанії та питань охорони її суден від дій терористів та озброєного пограбування піратами можливе тільки за умови проведення чіткої політики з інформаційної безпеки на всіх ланках судноплавної компанії, розробки та виконання детальних політик та інструкцій з інформаційної безпеки та охорони суден, у поєднанні з неперервним їх вивченням через систему професійного навчання, а саме:

- політики аутентифікації;
- політики використання мережі Інтернет;
- політики використання електронної пошти;
- політики використання переносних пристроїв для зберігання даних;
- інструкції з резервного копіювання даних;
- інструкції з фізичного захисту інформаційного та комп'ютерного обладнання від несанкціонованого доступу;
- положення про захист персональних даних;
- положення про захист конфіденційної інформації, складової комерційної таємниці.

Така спільна робота, проведена в Українському Дунайському пароплаванні між керівництвом Компанії, відділом безпеки і охорони та Навчальним центром при роз'ясненні основної цілі Компанії в галузі професійного навчання та інформаційної безпеки на всіх напрямках підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу підприємства, приносить позитивні результати по забезпеченню мінімізації загроз інформаційної безпеки на фінансово-економічну складову Компанії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куценко В. Економіка знань потребує умілих рук / В. Куценко // Дзеркало тижня. – № 34(163). – 09 січня 2006. – С. 14.
2. «Освіта: схований скарб». – М. : ЮНЕСКО, 1997. – 216 с.
3. Щербак Л., Щербак О. Проблеми професійного навчання та підвищення кваліфікації працюючого населення на ринку праці України / Л. Щербак, О. Щербак // Професійне навчання на виробництві : зб. наук. праць / Ред. кол. : Н. Г. Ничкало (голова) та інші. – К. : Науковий Світ, 2003. – Вип. 1. – С. 26–36.
4. Міжнародна Конвенція «Про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року» (консолідований текст з манільськими поправками) – К. : ВПК «Експрес – Поліграф», 2012. – 568 с.
5. Кремінь В. Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору. – К. : Педагогічна думка, 2009. – 520 с.
6. Official Journal of the European Union (EU). – 28.05.2009. – С. 119/2–119/10.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Штирбов О. М. – к. н. держ. упр., доцент.

© Герганов Л. Д., 2014

Дата надходження статті до редколегії 17.09.2014 р.

ГЕРГАНОВ Леонід Дмитрович – кандидат педагогічних наук, доцент, заступник начальника
Учбового центру ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство», м. Ізмаїл, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи підвищення якості підготовки робітників морської галузі.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Статтю присвячено дослідженню основних проблемних питань щодо інформаційного забезпечення державного управління раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу України. Доведено, що створення ефективної системи інформаційного забезпечення раціонального використання природних ресурсів потребує вирішення завдань оптимізації економіко-організаційних структур обробки інформації.

Ключові слова: державна політика, інформаційне забезпечення, охорона навколишнього природного середовища, природно-ресурсний потенціал, управління ресурсами.

Статья посвящена исследованию основных проблемных вопросов информационного обеспечения государственного управления рациональным использованием природно-ресурсного потенциала Украины. Доказано, что создание эффективной системы информационного обеспечения рационального использования природных ресурсов требует решения задач оптимизации экономико-организационных структур обработки информации.

Ключевые слова: государственная политика, информационное обеспечение, охрана окружающей природной среды, природно-ресурсный потенциал, управление ресурсами.

The article studies the key challenges in relation to information governance ensuring the rational use of natural resources in Ukraine. It is proved that the establishment of an effective information system management of natural resources requires solving the optimization of economic and organizational structures of information processing.

Key words: public policy, information security, environmental protection, natural resource potential, resource management.

Вступ

Глобальне погіршення екологічної ситуації у світі зумовлює необхідність формування національної моделі ефективного природокористування на засадах поєднання високої продуктивності використання природних ресурсів та елементів довкілля в господарській системі з максимальним збереженням та збільшенням їхніх корисних властивостей і якостей. Важливим моментом при цьому виступає формалізація меж та обсягів використання природних ресурсів у системі суспільного відтворення, тобто формування системи показників, які дадуть змогу визначити рівень ефективності використання природно-ресурсного потенціалу та виявити резерви його раціоналізації, як умови забезпечення сталого розвитку України.

Аналіз реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та управління природними ресурсами України показує, що однією з основних причин її недостатньої ефективності є недосконалість інформаційного забезпечення прийняття рішень,

що зумовлює високий ступінь невизначеності зовнішнього середовища щодо природно-ресурсного потенціалу. Цим обумовлена актуальність проведення аналізу основних проблемних питань щодо інформаційного забезпечення раціонального використання природно-ресурсного потенціалу України.

Проблеми ефективності використання інформаційного забезпечення вже давно розглядаються в працях вітчизняних вчених та вчених близького зарубіжжя, зокрема у роботах О. Балацького, Б. Буркинського, О. Веклич, Т. Галушкіної, Л. Гринів, А. Гусева, Б. Данилишина, С. Дорогунцова, Т. Іванової, Л. Мельника, Є. Мішеніна, Н. Пахомової, О. Рюміної, Є. Хлобистова та ін.

Постановка проблеми

Дослідити роль екологічної інформації в державно-управлінському механізмі організації спеціального та загального природокористування.

Результати

У теорії існують різноманітні підходи щодо сутності природно-ресурсного потенціалу. Ми

дотримуємось підходу до розуміння природно-ресурсного потенціалу як сукупності природних ресурсів і природних умов, які знаходяться у певних просторових межах та забезпечують задоволення суспільних потреб (економічних, екологічних, соціальних, культурно-оздоровчих та естетичних) [2].

Інформаційне забезпечення раціонального використання природно-ресурсного потенціалу розглянуто як сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризують систему природних умов та ресурсів у певних просторових межах для їх наступної діагностики, аналізу і синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів рішень щодо впливу на цю систему в такий спосіб, що сприяє сталому економічному розвитку, гармонізації взаємодії суспільства і природного середовища, при якому останнє залишається стабільним або змінюється в заздалегідь передбаченому напрямі та масштабі.

Право на доступ до екологічної інформації є важливою складовою екологічних прав громадян, що гарантується Конституцією України (ст. 50), Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [3; 4], та національним екологічним законодавством України. Разом із тим, інформація про природні умови та ресурси є невід'ємною частиною виробничої системи, що здійснює техногенний вплив на довкілля. У цьому контексті інтерес викликає дослідження регламентації інформаційного забезпечення організації спеціального та загального природокористування.

У сфері використання природно-ресурсного потенціалу інформаційне забезпечення має особливе значення. На його основі органи державної влади та місцевого самоврядування отримують дані про природні ресурси, їхні кількісні та якісні характеристики, на основі яких приймають рішення про можливість надання природних ресурсів у спеціальне використання чи обмеження такого використання за екологічними чинниками, допустимі обсяги споживання природних сировинних ресурсів на тій чи іншій території, розподіл природних ресурсів між окремими природокористувачами, визначення природних об'єктів, на яких допускається загальне природокористування тощо [1].

Як функція державного управління у сфері спеціального природокористування інформаційне забезпечення здійснюється органами державного управління, на які покладено організацію збирання інформації про стан природних ресурсів, їх розподіл між природокористувачами, накопичення такої інформації в передбачений законодавством спосіб, оприлюднення та забезпечення вільного доступу до неї.

Джерелами інформації про стан природних ресурсів та природокористувачів є: кадастри природних ресурсів; реєстри природокористувачів;

дані державного обліку та звітності; дані моніторингу довкілля; Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні, повідомлення (щорічні інформування) про стан навколишнього природного середовища, що готують Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні Київська та Севастопольська державні адміністрації; документація, що надається природокористувачем для отримання спеціального дозволу на використання природного ресурсу та інші джерела інформації.

Відносини інформаційного характеру, учасниками яких є відповідні державні органи, виникають також у процесі організації здійснення державної екологічної експертизи, прийняття рішень про надання природних ресурсів у спеціальне використання, організації публічних слухань проектів господарської діяльності, реалізація яких може негативно позначитися на стані природних ресурсів, видачі різних довідок екологічного характеру в порядку, встановленому законодавством, у процесі здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону природних ресурсів, їх раціональне використання [5].

Інформаційне забезпечення раціонального використання природно-ресурсного потенціалу в системі державного управління має таке призначення: *по-перше*, сприяння організації сталого використання природних ресурсів, яке не призводить до деградації природного середовища та його окремих елементів, надає можливість розвивати економіку, не зменшуючи її ресурсну базу; *по-друге*, створення умов для організації ефективного державного та громадського контролю за збереженням природних ресурсів, їх відтворенням і раціональним використанням. У першому випадку на основі обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів за допомогою кадастрів природних ресурсів, інших систем обліку в цій сфері та даних моніторингу довкілля розробляються плани та програми з питань охорони довкілля, охорони та раціонального використання природних ресурсів, здійснюється розподіл природних ресурсів між природокористувачами. У другому – оцінюється стан довкілля, окремих природних ресурсів, на підставі проведеного аналізу виявляються слабкі місця в організації природокористування та здійснюються заходи щодо їх усунення. Також отримана від природокористувачів інформація є основою для оцінки відповідності діяльності, пов'язаної з природокористуванням, вимогам охорони та раціонального використання природних ресурсів, прийняття на її основі рішень щодо усунення виявлених правопорушень, застосування до порушників відповідних санкцій.

У системі державного управління інформаційне забезпечення використання природно-ресурсного потенціалу здійснюється відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування рис 1. Так, Міністерство екології та

природних ресурсів України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Держземагентство України, Держлісагентство України, Держводоагентство України, реалізуючи свої повноваження з прийняття рішень про надання природних ресурсів у спеціальне використання, ведення природних кадастрів, моніторингу природних ресурсів, забезпечують накопичення та розповсюдження інформації про природокористувачів, про якісні та кількісні показники земель та інших природних ресурсів, а також про показники забрудненості ґрунтів, води, рослин тощо. Відповідне інформаційне забезпечення здійснює Мінагрополітики України у процесі проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель, державного контролю у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості. Велике значення для організації природокористування з урахуванням чинників, що можуть

негативно впливати на стан природних ресурсів, мають повноваження Міністерства охорони здоров'я України щодо надання інформації про вплив біологічних, хімічних, фізичних та інших факторів на стан навколишнього природного середовища.

Різноманітність джерел екологічної інформації, напрямків її використання зумовила формування досить розгалуженої системи норм, що регулюють відносини у сфері інформаційного забезпечення. Ці норми можна поділити на два види – спеціальні та загальні.

Спеціальні – це норми, що вирішують специфічні питання надання інформації з природокористування, стану довкілля, природних ресурсів (норми Конституції України (ст. 50), Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 25, 25-1)).



Рис 1. Система інформаційного забезпечення використання природно-ресурсного потенціалу України

Окремими нормативно-правовими актами визначаються особливості надання певного роду інформації з охорони навколишнього природного середовища, стану природних ресурсів. Наприклад, згідно з Положенням про регіональні кадастри природних ресурсів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України (від 28 грудня) 2001 р. № 1781, для забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян у наданні відомостей з регіонального кадастру створюється автоматизована система його ведення, яка базується на використанні геоінформаційних технологій [5]. Зауважимо, що регіональні кадастри ведуться за окремими видами природних ресурсів (земельні ресурси, водні

ресурси; природні рослинні ресурси, ресурси тваринного світу; природні лікувальні ресурси; мінерально-сировинні ресурси; корисні копалини родовищ, проявів, а також корисні копалини техногенних родовищ).

Відповідні кадастри включають відомості та дані, що характеризують кількісний, якісний стан та економічну оцінку природних ресурсів, розподіл між користувачами, віднесення до груп, категорій захисності, місця розташування і правовий режим земельних ділянок, їхню оцінку, класифікацію та іншу інформацію.

У Положенні про державну систему моніторингу довкілля, встановлено обов'язки суб'єктів моніторингу щодо поширення відповідної інформації, основні правила користування нею.

Щодо загальних норм інформаційного призначення, то вони визначають загальні умови та порядок надання інформації з різних питань суспільного життя, включаючи природокористування, охорону навколишнього природного середовища. Базові для цієї сфери норми містяться в Законах України «Про інформацію» (1992 р.), «Про державну таємницю» (1994 р.), «Про звернення громадян» (1996 р.), «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) та інших законодавчих актах. Вони, зокрема, установлюють загальні правові основи одержання, використання, розповсюдження та зберігання інформації, закріплюють право особи на інформацію в усіх сферах суспільного й державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначають статус учасників інформаційних відносин, регулюють доступ до інформації та забезпечують її охорону, захищають особу та суспільство від неправдивої інформації тощо. Норми загального призначення є основою для формування спеціальних норм.

Різні міністерства і відомства ведуть власні спостереження і збирають відомості про стан водного та повітряного басейнів, підземних вод і ґрунтів та мінеральних ресурсів. Для ефективного управління необхідно мати чітке уявлення про те, яку саме інформацією мають ті чи інші відомства.

Велика кількість джерел екологічних даних і одночасна недостатність інформації передбачає її ранжування.

Визначено необхідність дотримання підходу до формування системи інформаційного забезпечення раціонального використання природно-ресурсного потенціалу за такими групами даних (табл. 1).

1. Характеристика природних ресурсів території.

2. Аналіз та оцінка господарського освоєння та використання ресурсів території. Цей пункт базується на даних екологічного паспорту та аудиту. Відомості щодо промислових і сільсько-господарських об'єктів, що знаходяться на території (короткий опис технології, відомості про вироблену продукцію, кількість спожитої сировини, вміст екологічно небезпечних речовин, характеристика сировини).

3. Аналіз та облік екологічної ситуації. Здійснюється на основі оцінки впливу всіх факторів. У цьому розділі особлива увага приділяється негативним впливам на навколишнє природне середовище. У результаті внесення в конкретну екологічну систему компонентів або структурних змін, що переривають кругообіг речовин, їхню асиміляцію, потік енергії, ця система руйнується або знижується її продуктивність.

Таблиця 1

Оцінка джерел інформації про природно-ресурсний потенціал України

Вид екологічної інформації	Джерела інформації	Власники інформації	Примітка
Характеристика природних ресурсів території			
1. Мінеральні, всього, у тому числі за видами: – обсяг достовірних запасів ресурсу; – обсяг видобутку ресурсу; – втрати ресурсу	1. Баланс запасів корисних копалин 2. КОДЕКС УКРАЇНИ «Про надра» 3. Регіональні кадастри <i>Розділ «Мінерально-сировинні ресурси, корисні копалини родовищ, проявів, а також корисні копалини техногенних родовищ»</i>	Міністерство екології та природних ресурсів Державна комісія України по запасах корисних копалин Регіональні або територіальні підприємства, установи та організації відповідно до ЗУ «Про державну геологічну службу України» (Відомості Верховної Ради України, 1999, № 51, ст. 456)	Всі джерела є офіційними, достатніми і достовірними, але не завжди доступними, оскільки ці документи не публікуються.
2. Водні Обсяг достовірних запасів ресурсу; обсяг використання ресурсу; втрати ресурсу	1. Водний кодекс України, постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 815 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод». 2. Державний водний кадастр 3. Регіональні кадастри <i>Розділ «Водні ресурси»</i> <i>Розділ «Природні лікувальні ресурси»</i>	Державне агентство водних ресурсів України Український гідрометеорологічний центр Державна екологічна інспекція Державна санітарно-епідеміологічна служба України (МОЗ) Державна екологічна інспекція	Всі джерела є офіційними, достатніми і достовірними, але не завжди доступними, оскільки ці документи не публікуються.
3. Земельні Обсяг достовірних запасів ресурсу; обсяг використання ресурсу; втрати ресурсу	1. Державний земельний кадастр ЗУ «Про Державний земельний кадастр» (БВР), 2012, № 8, ст. 61. 2. ЗЕМЕЛЬНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ (БВР), 2002, № 3-4, ст. 27. 3. Регіональні кадастри	Державне агентство земельних ресурсів України Український гідрометеорологічний центр Державна екологічна інспекція Установи МОЗ здійснюють моніторинг стану ґрунтів на територіях їх можливого	Всі джерела є офіційними, достатніми і достовірними, але не завжди доступними, оскільки ці документи не публікуються.

Продовження табл. 1

	Розділ «Земельні ресурси»	негативного впливу на здоров'я населення. Міністерство аграрної політики здійснює спостереження за ґрунтами сільськогосподарського використання	
4. Лісові	1. Державний лісовий кадастр (поновлюється 1 раз на вісім років). 2. Лісовий кодекс (ВВР) 1994, № 17, ст. 99. Регіональні кадастри Розділ «Природні рослинні ресурси»	Міністерство аграрної політики України Держлісагентство	Всі джерела є офіційними, достатніми і достовірними, але не завжди доступними, оскільки ці документи не публікуються.
Аналіз та облік екологічної ситуації. Здійснюється на основі оцінки впливу всіх факторів (джерел екологічної небезпеки).			
1.1. Викиди шкідливих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря 1.2. Викиди шкідливих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення за видами економічної діяльності 1.3. Викиди шкідливих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря від пересувних джерел забруднення за регіонами	Статистична звітність	Державна служба статистики України	Всі джерела є офіційними, але можна виділити такі недоліки: – інформація, отримана одним відомством дуже часто не збігається з інформацією іншого відомства; – вимірювання проводяться не по всім забруднюючим речовинам; – більшість методів та методик збору інформації є застарілими; – дані не завжди доступні; – дані часто застарілі
2. Забруднення поверхневих і підземних вод 2.1. Скидання забруднених зворотних вод у природні поверхневі водні об'єкти 2.2. Забруднення підземних вод 2.3. Склад стічних вод по забруднюючим речовинам	Дані, отримані в результаті державного моніторингу вод	Міністерство екології та природних ресурсів України, МОЗ України, Державне агентство водних ресурсів України, Український гідрометеорологічний центр, Міністерство регіонально розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод від 20 липня 1996 р. № 815 Київ) Державна служба статистики України	Всі джерела є офіційними, але можна виділити такі недоліки: – інформація, отримана одним відомством дуже часто не збігається з інформацією іншого відомства; – вимірювання проводяться не по всім забруднюючим речовинам; – більшість методів та методик збору інформації є застарілими; – дані не завжди доступні; дані часто застарілі
3. Ґрунти 3.1. Вміст забруднювальних речовин, прояви ерозійних та інших екзогенних процесів, просторове забруднення земель об'єктами промислового й сільськогосподарського виробництва 3.2. Вміст та поширення природних і	Дані, отримані в результаті державного моніторингу ґрунтів	Міністерство аграрної політики Державна служба статистики України	Всі джерела є офіційними, але можна виділити такі недоліки: – інформація, отримана одним відомством дуже часто не збігається з інформацією іншого відомства; – вимірювання проводяться не по всім забруднюючим речовинам; – більшість методів та методик збору

техногенних хімічних елементів та сполук 3.3. Вміст забруднювальних речовин, у тому числі радіонуклідів 3.4. Вміст пестицидів, важких металів, бактеріологічні, вірусологічні визначення, наявність яєць геогельмінтів			– інформації є застарілими; – дані не завжди доступні; дані часто застарілі
4. Антропогенний вплив на ліси 4.1. Загальна площа лісів, що усихають або знищуються під впливом несприятливих факторів (щорічно), у тому числі (га): а) від пожеж; б) від комах і хвороб; в) від промислових викидів; 4.2. Кількість оцінюваних повітряних забруднювачів, що припадає на одиницю площі лісових земель; 4.3. Частка лісових площ, що пошкоджена мисливськими або іншими тваринами, або через випас худоби 4.5. Площа знищених лісів	Дані, отримані в результаті державного моніторингу ґрунтів лісового фонду, лісової рослинності, мисливської фауни.	Державна служба статистики України Том «про лісогосподарську діяльність» ВО «Укрдержліспроект» є державним підприємством, яке забезпечує державні органи влади інформацією про сучасний стан лісів, лісові ресурси, якісні та кількісні зміни, що відбуваються в лісовому фонді, здійснює прогнозування цих змін, проводить визначення науково-обґрунтованих норм невиснажливого, раціонального, екологічно збалансованого лісокористування, розробляє комплекс заходів щодо відтворення, охорони і захисту лісів. ВО «Укрдержліспроект» реалізує три напрямки збору інформації про ліси: традиційне базове лісовпорядкування (господарське); безперервне лісовпорядкування (оперативне); національна інвентаризація лісів (вибіркова математико-статистична).	Всі джерела є офіційними, але можна виділити такі недоліки: – інформація, отримана одним відомством дуже часто не збігається з інформацією іншого відомства; – вимірювання проводяться не по всім забруднюючим речовинам; – більшість методів та методик збору інформації є застарілими; – дані не завжди доступні; – дані часто застарілі
Радіаційне забруднення Шумовий вплив Біологічне забруднення Вплив електромагнітного поля та випромінювання Відходи Обсяги утворення та поводження з відходами (небезпечних);	Дані, отримані в результаті державного моніторингу Державний кадастр сховищ радіоактивних відходів – зведення систематизованих відомостей про об'єкти для зберігання чи захоронення радіоактивних відходів Державний класифікатор відходів – систематизований перелік кодів та назв відходів, призначений для використання в державній статистиці з метою надання різнобічної та обґрунтованої інформації про утворення, накопичення, оброблення (перероблення), знешкодження та видалення відходів	Міністерство надзвичайних ситуацій України Міністерство екології та природних ресурсів України	Всі джерела є офіційними, але можна виділити такі недоліки: – інформація, отримана одним відомством дуже часто не збігається з інформацією іншого відомства; – вимірювання проводяться не по – всім забруднюючим речовинам; – більшість методів та методик збору інформації є застарілими; – дані не завжди доступні; – дані часто застарілі

Соціальна оцінка території (вплив екологічних факторів на здоров'я населення)			
Захворюваність за класами хвороб; Захворюваність на злоякісні новоутворення; Кількість вперше визнаних інвалідами за класами хвороб; Епідеміологічна ситуація.	Дані моніторингу	Міністерство охорони здоров'я України Державна служба статистики України	Всі джерела є офіційними, доступними, але іноді є застарілими

* *Примітка: ведення регіональних кадастрів за розділами здійснюють територіальні органи Держземагенство, Держлісагенство, Держводагенство та МОЗ.
Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища (постанова Кабінет Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376)*

4. Соціальна оцінка території (вплив екологічних факторів довкілля на здоров'я населення).

Висновки

Таким чином, на основі проведеного аналізу визначено основні проблемні питання щодо інформаційного забезпечення державного управління раціональним використанням природно-ресурсного потенціалу України:

1. Більша частина інформації не є доступною для користувачів. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України із запізненням публікує Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання. Матеріали за 2009-2010 рр. були викладені на офіційному сайті у квітні-травні 2012 р. за 2008 рік матеріали взагалі відсутні.

2. Виявлено недостовірність і деяка викривленість інформації. Дедалі частіше порушуються законо-

давчі гарантії про доступ до інформації, що міститься у висновках державних екологічних експертиз та у розділах з оцінки впливу на навколишнє природне середовище інвестиційних проектів. Далеко не завжди громадяни можуть захистити своє право на екологічну інформацію в судах України.

3. Відсутність прогнозової інформації. Як правило, практично не проводиться довгострокових прогнозів розвитку ситуації, що перешкоджає плануванню політики раціонального використання природно-ресурсного потенціалу.

4. Відсутність достатнього фінансування роботи з інформацією, починаючи збором і закінчуючи поданням.

5. В Україні систематично порушуються права громадян на участь у прийнятті рішень з питань довкілля.

ЛІТЕРАТУРА

1. Данилишин Б. М. Наукові нариси з економіки природокористування : монографія / Б. М. Данилишин. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – 280 с.
2. Дорогунцов С. І. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України : [наукове видання] / С. І. Дорогунцов, В. С. Міщенко та ін. – К. : РВПС України НАН України, 1999. – 715 с.
3. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» 6 липня 1999 року N 832-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 34. – Ст. 296.
4. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.» від 09.01.2007 № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
5. Ситник Г. П. Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Актуальні питання внутрішньої політики. – 2004. – № 1. – С. 95–102.

Рецензенти: *Дацій О. І.* – д. е. н., професор;
Антонова Л. В. – д. н. держ. упр., професор.

© Драган І. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 20.10.2014 р.

ДРАГАН Ірина Василівна – старший науковий співробітник ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: інформаційне забезпечення державного управління щодо раціонального використання природно-ресурсного потенціалу України.

НАПРЯМКИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розкрито тенденції розвитку сучасного світового господарства, що свідчать про активізацію міжнародних зв'язків між державами і їхніми господарськими комплексами в глобальному масштабі, що вимагає розробки стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності регіону як суб'єкта міжнародної економічної діяльності (МЕД), під якою слід розуміти систему обґрунтованих і взаємо-пов'язаних довгострокових напрямків і стратегічних пріоритетів міжнародної економічної діяльності регіону та погоджених планів і дій щодо їх реалізації.

Розроблено концептуальну схему формування стратегії розвитку МЕД регіону. Обґрунтовано, що стратегія розвитку МЕД регіону не повинна зводитись виключно до експортної орієнтації як основного джерела економічного зростання. Важливе значення має розвиток міжнародного співробітництва в інноваційній сфері та, як результат, розвиток внутрішнього ринку, одночасне і постійне збільшення на ньому платоспроможного попиту і пропозиції товарів та послуг, стійке зростання регіональної економіки. Визначено напрями реалізації інноваційно-орієнтованої стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності регіону.

Ключові слова: формування стратегії, розвиток міжнародної економічної діяльності, регіональний рівень.

В статье раскрываются тенденции развития современного мирового хозяйства которые свидетельствуют об активизации международных связей между государствами и их хозяйственными комплексами в глобальном масштабе, что требует разработки стратегии развития международной экономической деятельности региона как субъекта международной экономической деятельности (МЭД), под которой следует понимать систему обоснованных и взаимосвязанных связанных долгосрочных направлений и стратегических приоритетов международной экономической деятельности региона и согласованных планов и действий по их реализации. Разработана концептуальная схема формирования стратегии развития МЭД региона. Обосновано, что стратегия развития МЭД региона не должна сводиться исключительно к экспортной ориентации как основного источника экономического роста. Важное значение имеет развитие международного сотрудничества в инновационной сфере и, как результат, развитие внутреннего рынка, одновременное и постоянное увеличение на нем платежеспособного спроса и предложения товаров и услуг, устойчивый рост региональной экономики. Определены направления реализации инновационно-ориентированной стратегии развития международной экономической деятельности региона.

Ключевые слова: формирование стратегии, развитие международной экономической деятельности, региональный уровень.

The article trends in the modern world economy suggest intensification of international relations between states and their economic complex on a global scale, requiring the development strategy of international economic activity of the region as a subject of international economic activity (IEA), by which is meant a system-based and interconnected knitted long-term trends and strategic priorities of international economic activity of the region and *pohodzhenyh planiv* and actions to implement them.

The conceptual schema development strategy IEA region. Proved that the strategy of IEA region should not be limited solely to the export orientation as the main source of economic growth. Equally important is the development of international cooperation in the sphere of innovations and as a result, the development of the internal market, the

simultaneous and continuous increase it effective demand and supply of goods and services, sustainable growth in the regional economy. The ways of implementation of innovation-oriented strategy of international economic activity of the region.

Key words: *forming strategies, development of international economic activity, regional level.*

Тенденції розвитку сучасного світового господарства дозволяють говорити про те, що глобалізація є об'єктивним процесом, що активізується. Відповідно активізуються і міжнародні зв'язки між державами і їхніми господарськими комплексами в глобальному масштабі. Активізація міжнародних економічних зв'язків та поширення процесів глобалізації і регіоналізації зумовили підвищення наукового та практичного інтересу до участі регіонів у світових економічних відносинах. Оскільки останнім часом постійно зростає рівень взаємозалежності країн й окремих регіонів та підвищуються масштаби економічної діяльності на міжнародному рівні, необхідним є формування ефективної стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності регіону, як одного з найважливіших структурних елементів світової та національної господарських систем.

Слід зазначити, що розвиток МЕД не є короткостроковим пріоритетом економіки і має стратегічне значення. При цьому особливу важливість набуває розробка відповідних інструментів, моделей і стратегій у сфері МЕД регіону і окремих суб'єктів господарювання. При формуванні погодженої стратегії розвитку МЕД підприємств ряд її форм можуть стати визначальним фактором для прискорення економічного росту регіону.

Слід зазначити, що на сьогодні у вітчизняній економічній літературі відсутнє комплексне усталене поняття стратегії міжнародної економічної діяльності регіону. З метою формування відповідної стратегії розвитку МЕД регіону вважаємо за необхідне уточнити сутність та характеристики поняття «стратегія» і визначити поняття «стратегія МЕД регіону».

На основі дослідження поглядів різних вчених на характеристику поняття «Старегія» – М. Фалмера, Ч. Макміллана, І. Ансоффа, К. Ендрюса, Г. Хемела і К. К. Прахалада, М. Портера під *стратегією розвитку МЕД* регіону запропоновано розуміти систему обґрунтованих й взаємопов'язаних довгострокових напрямків і стратегічних пріоритетів міжнародної економічної діяльності регіону та погоджених планів і дій щодо їх реалізації.

Результати

Стратегія розвитку МЕД регіону повинна, відповідно до національних інтересів, забезпечувати виконання таких завдань:

- досягнення довгострокових цілей розвитку регіону у сфері міжнародної економічної діяльності, які можуть корегуватися в ході реалізації стратегії;
- оптимальний розподіл ресурсів на основі визначення стратегічних пріоритетів та формування напрямів розвитку МЕД регіону;

- підвищення інвестиційної привабливості регіону та залучення прямих іноземних інвестицій у реальний сектор економіки;

- розвиток спільного підприємництва та міжнародних зв'язків в області фінансування інвестиційних проектів на території регіону;

- розвиток транскордонного співробітництва як форми стратегічного партнерства та розширення міжнародних економічних зв'язків регіону;

- подальший розвиток та нарощування потенціалу МЕД регіону і його господарського комплексу;

- створення і забезпечення стійких стратегічних конкурентних переваг регіону та підвищення його конкурентостійкості.

Правильно сформована стратегія розвитку МЕД регіону, з урахуванням основних глобалізаційних тенденцій, дозволить сконцентрувати ресурси і зусилля на реалізації наявного потенціалу МЕД регіону та конкурентних переваг регіонального господарського комплексу і тим самим забезпечити сталий ефективний розвиток регіону та його конкурентостійкість. Взаємодія регіону та регіонального господарського комплексу зі світовим господарством має, у свою чергу, спиратись на комплексну, гнучку і динамічну державну зовнішньоекономічну політику, в основі якої – максимальна господарська свобода безпосередніх виробників, експортерів товарів і послуг у кожному регіоні.

Важливе значення при цьому має забезпечення системного характеру розвитку та управління МЕД регіону. Відповідно до цього, доцільним, на наш погляд, є використання системного підходу у процесі розробки стратегії розвитку МЕД регіону на основі практичної ситуації у такій *послідовності*:

- визначення зовнішньоекономічної складової конкретної господарської ситуації і її класифікація за такими ознаками, як наявність стійких конкурентних переваг, тип домінуючих господарських процесів, рівень використання потенціалу МЕД регіону;

- визначення ефективності використання конкурентних переваг і виявлення потенційних загроз, що впливають на конкурентостійкість регіону;

- визначення відповідності типу конкурентних переваг регіону потенціалу його МЕД з урахуванням основних напрямів регіональної і державної економічної стратегії;

- зміцнення і підвищення конкурентних переваг регіону, що лежать в основі стратегії розвитку його МЕД.

Дотримання такої послідовності забезпечує співвідношення конкретної господарської ситуації зі стратегією розвитку МЕД регіону і дозволяє

розподілити необхідні ресурси у відповідних напрямках [1].

Процес розробки та подальшої реалізації стратегії розвитку МЕД регіону передбачає оцінку поточного стану економіки регіону та перспектив її розвитку, аналіз потенціалу МЕД регіону та рівня його використання, кон'юнктури світового ринку та тенденції її зміни, визначення стратегічних пріоритетів розвитку МЕД регіону та механізмів їх реалізації, що й було проведено у попередніх розділах дисертаційної роботи.

У цілому, основним завданням розробки й реалізації стратегії розвитку МЕД регіону є оптимальне розподілення ресурсів на основі визначення стратегічних пріоритетів та вибору стратегічних напрямів і видів МЕД суб'єктів господарювання для включення у світове господарство, а також досягнення довгострокових цілей здійснення МЕД регіону, які можуть корегуватися в ході реалізації стратегії.

Розробка стратегії розвитку МЕД регіону має ґрунтуватися на таких складових [2]:

- аналіз економічних і соціальних процесів;
- обґрунтування цілей та завдань стратегії розвитку МЕД регіону;
- розробка концепції і вибір методів регулювання розвитку міжнародних економічних зв'язків регіонального господарського комплексу;
- прогноз фінансових ресурсів регіону, пошук шляхів зміцнення й розширення дохідної частини бюджету.

На основі узагальнення тенденцій та факторів розвитку регіону й напрямів його МЕД, а також потенціалу цієї діяльності і основних світових ринкових тенденцій, визначаються основні етапи формування стратегії розвитку МЕД регіону [3].

При цьому важливим є спрямованість стратегії, що формується, яка в сучасних умовах розвитку світової економіки та поточного стану вітчизняної економіки повинна мати випереджувальний характер, тобто бути планом прориву, завоювання нових ринків, економічної експансії. Але цього не достатньо – плани повинні бути робочими, а не лише концептуальними, та базуватися на регіональних пропозиціях. Потрібен робочий механізм їх послідовної реалізації, який спирався б на відповідну правову основу.

Базова стратегія як генеральний стратегічний напрямок є основою будь-якого стратегічного плану, і відповідно до стану розвитку регіону можна вибрати одну із таких базових стратегій:

- стратегію зростання, що виражає намір регіону збільшувати обсяги продажів, прибутку, капіталовкладень тощо на зовнішніх ринках;
- стратегію стабілізації – діяльність регіону на внутрішньому ринку в умовах відчутної нестабільності обсягів продаж та прибутку;
- стратегію виживання – оборонна стратегія, що застосовується за умови глибокої кризи діяльності господарського комплексу регіону, іншими словами, стратегія протекціонізму.

Реалізація базової та альтернативних стратегій забезпечується подальшою їх конкретизацією та розробкою функціональних та ресурсних субстратегій. З цією метою виконується процедура декомпозиції: місія і цілі, базова та альтернативні стратегії повинні знайти відображення у відповідних планах розвитку МЕД регіону, які б передбачали функціональне та ресурсне забезпечення їх реалізації.

Розробка і реалізація стратегії МЕД держави, особливо в умовах активних глобальних економічних процесів, має ґрунтуватися на посиленні позицій кожного регіону в системі національних і міжнародних конкурентних зв'язків. Це припускає розширення змісту всіх основних напрямків розвитку МЕД: експорту, імпорту, іноземних і власних закордонних інвестицій, спільного підприємництва. З урахуванням специфіки діяльності конкретного підприємства таке розширення має проводитися за наступними пріоритетними напрямками: експорт, імпорт, іноземні інвестиції, власні закордонні інвестиції.

Реалізація зазначених пріоритетів у МЕД на мікрорівні має ґрунтуватися на чітко розробленій стратегії розвитку МЕД регіону, етапи якої мають бути взаємопов'язані зі стратегією розвитку всього зовнішньоекономічного комплексу держави. Як основні етапи стратегії розвитку МЕД регіону виділимо такі:

- забезпечення стабільного розвитку регіонального господарського комплексу і експортоорієнтованих секторів виробництва;
- оптимізація структури регіонального господарського комплексу;
- уніфікація умов діяльності суб'єктів регіонального господарського комплексу на зовнішньому і внутрішньому ринках.

Основною метою першого з етапів є визначення структурних і промислових пріоритетів МЕД, на базі яких удосконалюються механізми регулювання МЕД, системи стимулювання промислового експорту і формуються основні стратегічні пріоритети розвитку МЕД регіону. Достатньої уваги на даному етапі вимагає інфраструктура МЕД, зокрема формування єдиної системи зовнішньоекономічної інформації, удосконалення правової бази, а також методологічної й нормативної бази здійснення МЕД регіону.

Слід зазначити, що регіональні пріоритети розвитку МЕД мають пов'язуватися із загальнодержавними. Саме з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, а також на основі аналізу діяльності найбільших підприємств-експортерів розробляється регіональна програма розвитку експорту. При розробці такої програми необхідно визначити рівень сировинної імпортозалежності регіону, а також сформувати ефективні механізми здійснення імпортних поставок. Це питання особливо актуальне для Луганського регіону, географічна структура міжнародних економічних зв'язків якого не є раціональною. Найбільша

питома вага в цій структурі припадає на Російську Федерацію, при цьому зв'язки з іншими потенційними партнерами залишаються не розвиненими. Це викликає необхідність пошуку шляхів виходу на нові зовнішні ринки і забезпечення на них підприємствам сприятливих умов діяльності.

У цілому основними завданнями цього етапу є збереження темпів зростання експортного виробництва, збільшення зовнішньоторговельного обігу за рахунок розширення прямих імпорتنих поставок при одночасному створенні основ для реконструкції і модернізації регіонального господарського комплексу.

На другому етапі розробки і реалізації стратегії розвитку МЕД регіону проводиться реконструкція і перепрофілювання суб'єктів міжнародних економічних зв'язків відповідно до загальнодержавних пріоритетів розвитку зовнішнього сектору і його інтеграції в систему світогосподарських зв'язків в умовах глобалізації. Важливим стратегічним напрямком даного етапу є підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів регіонального господарського комплексу і забезпечення їхніх конкурентних переваг у сфері МЕД, насамперед, на основі реалізації механізму стимулювання експорту (цільові експортні кредити, гарантійне забезпечення комерційних експортних кредитів, угод і інвестицій, регіональна система страхування учасників міжнародних економічних зв'язків (МЕЗ).

Наступним стратегічним напрямком цього етапу є формування збалансованої географічної структури МЕЗ регіону, забезпечення поліпшення режиму доступу суб'єктів господарювання на закордонні ринки та активізації іноземного інвестування. При цьому стабілізується структура імпорту, розширюються коопераційні зв'язки на мікрорівні та зростають масштаби спільного підприємництва.

Аналіз динаміки та коливань у географічній структурі експорту регіону дав змогу поділити за цим критерієм країни основні споживачі експортної продукції регіону на чотири основні групи та запропонувати відповідні географічні стратегії експортної присутності регіону.

Вирішення завдань даного етапу дозволить реконструювати ключові елементи регіонального господарського комплексу відповідно до обраних стратегічних пріоритетів розвитку МЕД регіону, розширити загальний обсяг експорту зі збільшенням у ньому частки високотехнологічної продукції, забезпечити підвищення ефективності експортно-імпорتنих операцій та інших форм міжнародного економічного співробітництва. На цій основі формується стійка географічна структура МЕЗ, що дозволить завершити перехід від разових експортно-імпорتنих операцій до довгострокових форм міжнародного економічного співробітництва.

При реалізації третього етапу стратегії основна увага приділяється відтворенню цілісних

економічних структур, тобто доведенню структурних перетворень до всіх ланок регіонального господарського комплексу, включаючи найменші бізнес-процеси і подальше функціонування суб'єктів господарювання відповідно до загальних закономірностей розвитку світової економіки.

При цьому як основні критерії розвитку експортних, імпорتنих і коопераційних зв'язків варто виділити порівняльні витрати, ціни і якість товарів і послуг.

Як основний результат реалізації завдань третього етапу необхідно виділити розширення меж регіонального господарського комплексу, переплетення міжнародних економічних і внутрішніх господарських взаємозв'язків і ослаблення впливу регіональної специфіки.

У цілому слід зазначити, що подібне розмежування зазначених етапів розробки і реалізації стратегії розвитку МЕД регіону багато в чому є умовним, оскільки на практиці вони можуть розвиватися і паралельно. Однак кожен період перетворення регіонального господарського комплексу може характеризуватися превалюванням властивих йому закономірностей, що має бути враховане при формуванні стратегії і конкретних стратегічних пріоритетів розвитку МЕД регіону з урахуванням впливу світових глобалізаційних процесів.

Слід відзначити, що стратегія розвитку МЕД регіону не повинна зводитись виключно до експортної орієнтації як основному джерелу зростання економіки. Враховуючи, що Луганський регіон є досить великою за населенням та промисловим і науково-технічним потенціалом територією, важливе значення має розвиток міжнародного співробітництва в інноваційній сфері та, як результат, розвиток внутрішнього ринку, одночасне і постійне збільшення на ньому платоспроможного попиту і пропозиції товарів і послуг, стійке зростання регіональної економіки. Це викликає необхідність визначення напрямів інноваційно-орієнтованої стратегії розвитку МЕД регіону у загальній системі стратегій регіонального розвитку цієї сфери.

Розробка і реалізація інноваційно-орієнтованої стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності регіону зумовлена тим, що головною конкурентною перевагою на сьогодні є інтелектуальний капітал, що матеріалізовано в нових технологіях, знаннях, продукції та послугах. Тобто необхідним є розвиток цієї сфери в структурі регіонального господарського комплексу та забезпечення тим самим принципових змін у структурі регіонального експорту. Його основою повинна стати продукція, вироблена на основі стійких стратегічних конкурентних переваг суб'єктами регіонального господарського комплексу.

Реалізація такої стратегії сприятиме формуванню ефективного механізму взаємодії інноваційної сфери регіональної економіки із світовими ринками, який здатен сформувати регіональні

ринки, що легко адаптуються до змін світової та національної кон'юнктури ринку. Важливу роль при цьому відіграють державні і регіональні органи влади, які матимуть стимулювати суб'єктів господарювання інвестувати кошти у проведення НДДКР та підвищувати їх сприятливість до інновацій.

Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що ефективна реалізація стратегії розвитку МЕД регіону сприяє розвитку територіальних мезорівневих структур, що забезпечують консолідацію ресурсів і узгодження економічних інтересів на різних

рівнях господарювання, а також становлення системи регіонального управління розвитком міжнародної економічної діяльності з урахуванням регіональної специфіки і державних пріоритетів. Реалізація такої стратегії стимулює розвиток регіонального господарського комплексу та його міжнародних економічних зв'язків, забезпечує координацію зусиль бізнес-структур мезорівня, розробку спільних пріоритетів у цілях розвитку міжрегіонального співробітництва і інтеграції України у світову економічну систему, а також дозволяє сформувати єдину державну стратегію розвитку міжнародної економічної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Перратон Дж. Глобальні трансформації: політика, економіка, культура / Дж. Перратон, Д. Гелд. – К. : Фенікс, 2003. – 584 с.
2. Петкова Л. Експортна діяльність / Л. Петкова // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 17–19.
3. Козаченко А. В., Янчук Г. І. Критерії прийняття інвестиційних рішень / А. В. Козаченко, Г. І. Янчук // Вісник СХУ. – 2003. – № 2. – С. 108–114.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Репешко П. І. – к. н. держ. упр.

© Смельянов В. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 22.09.2014 р.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – д. н. держ. упр., директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: розвиток сучасного світового господарства, міжнародні зв'язки між державами і їхніми господарськими комплексами.

КАТЕГОРІЯ «КОНВЕНЦІОНАЛЬНА КОМУНІКАТИВНА СТРАТЕГІЯ» В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті висвітлено зарубіжні підходи до запровадження і реалізації конвенціональної комунікативної стратегії при реалізації функцій державного управління. Наголошено на досвіді створення структурних підрозділів при урядах зарубіжних держав для реалізації конвенціональної комунікативної стратегії, через яку формується довіра населення до органів влади. Виокремлено функції державного управління, які ефективно вирішуються засобами конвенціональної комунікативної стратегії, її методи та очікувані результати, які притаманні зарубіжним державам.

Ключові слова: державне управління, комунікації, стратегії, конвенціональна комунікативна стратегія, функції державного управління.

В статье освещаются зарубежные подходы к внедрению и реализации конвенциональной коммуникативной стратегии при реализации функций государственного управления. Акцентируется внимание на опыте создания структурных подразделений при правительствах зарубежных государств для реализации конвенциональной коммуникативной стратегии по которой формируется доверие населения к органам власти. Выделяются функции государственного управления, которые эффективно решаются средствами конвенциональной коммуникативной стратегии, ее методы и ожидаемые результаты, которые присущи зарубежным государствам.

Ключевые слова: государственное управление, коммуникации, стратегии, конвенциональная коммуникативная стратегия, функции государственного управления.

The article highlights foreign approaches to the introduction and implementation of conventional communication strategy for the realization of the functions of government. The focus is on the experience of creating structural units with foreign governments to implement conventional communicative strategies through which is formed the trust of the population to the authorities. Stand out functions of public administration, which effectively solved by means of conventional communication strategies, methods and expected results, which are inherent in foreign countries.

Key words: public management, communications, strategy, conventional communication strategy, the functions of government.

Постановка проблеми. У державному управлінні стратегії застосовуються для: удосконалення системи професійного навчання державних службовців; формування мовленнєвої компетенції і компетентності державних службовців; виконання державними службовцями завдань професійно-комунікативної діяльності у сфері державного управління тощо та забезпечення функції державного управління – комплектація кадрами. Фактично не розглядаються стратегії, які б забезпечували функцію мотивації та функцію контролю. Проаналізовані наукові джерела продемонстрували, що при використанні тлумачень стратегії в державному управлінні домінують визначення, притаманні менеджменту, політології, психології та економіці. Тлумачення стратегій

співпадає з функціями держави і розглядаються як планування та план дій, дії щодо досягнення цілей. Окрім того, стратегія розуміється як засіб та напрям діяльності. Утім попри велику кількість наукових досліджень недостатньо висвітленими є теоретико-методологічні аспекти характеристики стратегій за їх складовими, а також вплив теоретичних підходів щодо категорії «стратегія» на практичну діяльність у державному управлінні при реалізації функцій державного управління. Зокрема, це стосується конвенціональної комунікативної стратегії при реалізації функцій державного управління.

Отже, виокремлюються *невирішені раніше наукові завдання досліджуваної проблеми:* у вітчизняній

науці та практиці державного управління не виокремлюється і не розробляється конвенціональна комунікативна стратегія (ККС), яка є невід'ємною складовою побудови взаємовідносин держави і суспільства на принципах інклюзивності та транспарентності і знижує ризик виникнення суспільних конфліктів. *Практичні завдання дослідження* – на основі аналізу зарубіжного досвіду продемонструвати роль і місце ККС в реалізації функцій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У багатьох дослідженнях, які стосуються комунікації, стратегії комунікації ідеться про складові, методи, форми, види, класифікації, засоби реалізації комунікацій. Є дослідження, у яких ідеться про місце комунікацій як процесу в реалізації функцій державного управління. Втім, практично не використовується розуміння комунікативних стратегій. Так, науковці [1] в цьому контексті виокремлюють *змістовну стратегію*, яка створює покрокове змістовне планування досягнення мети в купі з розрахунком ресурсів (правил і засобів) для кожного кроку. *Комунікативна стратегія* розуміється як розроблення згідно зі змістом цілей, правил, оргресурсів і послідовності комунікативних дій, яких притримується учасник комунікації. Комунікативні стратегії розрізняють за тими цілями, які вони переслідують: *конвенціональна* – згода, заключення договорів у ситуації конфлікту або підтримка договору/конвенції; *конфліктна* – виявлення неузгодженостей, акцентуація на неузгодженостях учасників комунікації для того, щоб створити конфлікт або підтримати, розбурхати вже існуючий конфлікт; *маніпулятивна* – захват змістовного простору комунікації для того, щоб нав'язати учаснику комунікації свою комунікативну стратегію і, відповідно, своє бачення реальності.

Визначається, що *конвенціональна комунікативна стратегія* забезпечує комунікацію між різними сегментами комунікаційного середовища крізь цілу низку консенсусів – конвенцію, тобто змістовний договір у середовищі певному сегменті або цілого суспільства. Змістом конвенціоналізації є деліберативний процес – процес діалогу у сфері публічної політики, заснованої на колективній роботі з комунікативним простором. Завдання конвенціональної комунікативної стратегії тексту або промови – забезпечити комунікацію між різними сегментами комунікаційного середовища – аудиторії або промови (зокрема це стосується як цілого суспільства, так і його сегментів), і через цілу низку консенсусів отримати, як результат, – конвенцію, тобто такий змістовний договір у певному сегменті або в суспільстві в цілому, який дозволить, з одного боку, втілювати в життя суто практичні завдання (реалізовувати який-небудь проект), з іншого боку, виробити певну структуру комунікаційного середовища, яке дозволить відтворювати конвенціональний комунікаційний процес у майбутньому і протистояти маніпуляційним комунікаціям [2].

Деякі фахівці розглядають комунікації з позицій їхнього соціального впливу, а, відповідно,

і впливу на реалізацію певних функцій державного управління. Це тлумачиться з позицій змін, що відбувається в людях, і в наслідок впливу з боку інших людей [3]. Відзначається, що процес соціального впливу припускає таке поводження однієї людини, що має своїм наслідком або метою зміну того, як інша людина поводить, що вона почуває або думає стосовно якогось стимулу. Таке твердження є сталим тривалий період часу [4].

Метою даної статті є виокремлення функцій державного управління, які потребують ККС, методів її реалізації та очікуваних результатів від ККС на підставі аналізу зарубіжних джерел. Відповідно визначаються і *завдання статті*: продемонструвати відмінність категорій «комунікація», «комунікаційна стратегія», «конвенціональна комунікативна стратегія»; систематизувати думки науковців щодо інституційної функції ККС в контексті державного управління.

Виклад основного матеріалу. Lucia PORCU (Іспанія) зазначає, що за основу формування ККС береться міжфункціональний стратегічний підхід. Такий підхід заснований на визначенні ресурсів, вкладених у створення сегментованих баз даних та реструктуризації організації, щоб побудувати глибоку, орієнтовану на споживача адміністративну послугу, конвенціональну комунікативну стратегію. Вважається, в такі комунікації потрібні інвестиції. Тільки якщо вони інвестуються, то можна говорити про те, яким чином ККС вплинула на реальну поведінку людей, і це дає можливість оцінити переваги, досягнуті у фінансовому плані [5]. Це не лінійний процес, а «крос-функціональний процес», який передбачає, що всі департаменти і зовнішні агентства повинні працювати разом у плануванні та управлінні всіх етапів відносин [5]. Таке визначення охоплює багатовимірний характер концепції ККС, розрізняючи чотири основні аспекти: «один голос», інтерактивні комунікації, крос-функціональне планування, вигідні довгострокові відносини. «Один голос» представляє ядро інтеграції, оскільки передбачає чітку доставку інформаційних повідомлень через усі інструменти комунікацій. З цієї причини, як зазначають фахівці, загальна стратегія повинна уніфікувати зв'язки з громадськістю. «Інтерактивність» необхідна тому, що ККС претендує встановити постійний діалог між організацією та її елементами, включаючи всі зацікавлені сторони. Такий діалог будеться на зобов'язаннях і довірі, які є наслідком і результатом спілкування. Таке інтерактивне спілкування може представляти «відсутній шматок» у відносинах при будівництві справжніх і міцних відносин із зацікавленими сторонами протягом поточного діалогу. При «крос-функціональному плануванні» точкою відліку є організація в цілому. Інтеграція є конкурентною перевагою, яка може оптимізувати співвідношення між повідомленнями, каналами і приймачами інформації, а не тільки для координації різних елементів комплексу взаємовідносин. Це важливо у зв'язку з тим, що

повідомлення можуть надходити з усіх підрозділів, а не тільки від певного відділу. ККС повинні має заохочувати крос-функціональне планування і сприяти діяльності організації в цілому. «Прибуткові довгострокові відносини» - це інтерактивне спілкування на рівні корпоративних, маркетингових та інших комунікацій призводить до довгострокових відносин. Отже, вважається, що ККС має бути глибоко стратегічним, спрямованим на реальні досягнення довгострокових цілей.

Brenton Holmes (Австралія) наголошує, що у теорії і практиці державного управління все частіше ставиться завдання розміщення громадянина в центрі міркувань політиків. Громадянин розглядається не тільки як мета спілкування, але й і як агент процесу взаємодії [6]. Відзначається що такі поняття, як «співтворчість» і «спільне виробництво» з'явилися, щоб зробити опис систематичної розбудови сталого співробітництва між державними установами, неурядовими організаціями, громадами та окремими громадянами. План реформування державної служби австралійського уряду (APS) в 2010 р. ґрунтувався саме цих поняттях [6]. Справжня участь в «спільному виробництві» політики і послуг вимагає великих зрушень у культурі та діяльності державних органів. Це вимагає від державних службовців нових навичок, як інструментів реалізації ККС, від переговорників і співробітників. А від громадян вимагає орієнтацію на розбудову суспільних благ, готовність брати активну участь, використовуючи всі можливості, необхідні для участі в спільному виробництві. Це високі вимоги, особливо якщо громадяни роз'єднані і деякі групи у складі населення стають ізгоями [6].

Втім, вважається, що ефективна державна служба, орієнтована на громадянина, потребує політичної підтримки для організації справжнього процесу впливу громадян на прийняття рішень, щоб *Front line* державних службовців і фахівців, і громадян були зацікавлені у взаємодії всіх сторін державного управління. У такій взаємодії мають бути зацікавлені і державні службовці нічого рівня і Міністри, і керівники агентств, на які покладено велику відповідальність у побудові взаємовідносин [6].

Chatham House (Королівський інститут міжнародних справ, Великобританія) у документах, що відображають результати досліджень щодо комунікативних стратегій, у тому числі ККС, зазначається, що гарний зв'язок при реалізації функцій державного управління є і функцією і доказом ефективного управління. В умовах демократії інформативне і прозоре спілкування має важливе значення для підтримки продуктивних і міцних відносин між виконавчою, законодавчою, судовою владою та електоратом. Такий зв'язок має конституційне значення. Зазначається, що демократичний процес може бути зруйновано, якщо зв'язок нещирий, недостатній або неповний [7]. Стратегічні комунікації також підтримують ще один важливий «стратегічний товар» – вплив.

Стратегічний вплив цілком залежить від ефективної координації всередині і поза урядом з метою досягнення національних стратегічних цілей. Враховуючи центральне місце впливу у національної стратегії, створення стратегічного способу інформування має бути властиве стратегічному плануванню, підготовки політики та її реалізації [7].

Акцентується увага на тому, що стратегічні комунікації найкраще реалізуються через діяльність нероздільної, окремої, центральної структури – «Управління зі стратегічних комунікацій». Фахівці вважають, що це необхідно, оскільки виробляється, контролюється та координується стратегічний підхід до комунікації, яка є невід'ємною частиною кожного держдепартаменту і на кожному рівні національної політики і стратегії. Це стосується культивування стратегічної культури комунікацій, а не розбудови і створення великої кількості формальних структур. Такий підхід, як твердять фахівці, сприятиме необхідні зміни в існуючій практиці [7]. Це означає створення самопідтримуваної і повторюваної системи, яка дозволяє обмін інформацією та досвідом за участю керівників, комунікаторів, агентів і зацікавлених сторін. У кожній ситуації, центр діяльності стратегічних комунікацій буде залежати від характеру та спрямованості кризи або стратегії, аудиторії та наявних коштів щоб впливати або добитися змін. На високому політичному рівні «власність на комунікації», організовану таким чином, життєво важлива, оскільки запропонований варіант управління має бути забезпечений належними ресурсами і побудований на основі стратегії довіри, яка досягає через діяльність уряду [7]. Стратегічні комунікації повинні бути помітні з самого початку в діяльності кожного державного відомства, в низці напрямків. По-перше, має бути розуміння високого рівня щодо широких наслідків запровадження ККС. По-друге, потрібно уникнути чутливості до можливості різних інтерпретацій і *implica* політики уряду в різних прошарках населення. По-третє, потрібно усвідомлення необхідності цілеспрямованого впливу, необхідного для досягнення консенсусу та підтримки для будь-якого державного рішення. По-четверте, мають бути визначені зацікавлені сторони та групи, чия підтримка буде необхідна для виконання заданих національних стратегічних цілей і політики уряду. Отже, на думку фахівців, ККС – це органічна і важлива частина політики та стратегічного процесу на найвищому рівні. Вона є загальною особливістю всієї діяльності на всіх рівнях державного управління. Саме основне, що ефективна ККС – це двосторонній процес, який передає реакції і думки різних аудиторій, що беруть участь у взаємовідносинах держави і суспільства. ККС розглядають, як вихід за межі медіа повідомлень від державної служби. Вона використовується для того, щоб допомогти розробити цілеспрямовану кампанію поведінкових або соціальних змін.

При цьому зазначається, що стратегічні комунікації не додаткове доповнення до стратегії.

Вони мають бути адаптовані, щоб служити стратегічним політичним завданням, поставленим в будь-який момент часу. Якщо їх використовувати вчасно, вони можуть знизити потребу в більш напористих діях. Вважається, що замість того, щоб обмежуватися дворівневою підтримуючою роллю громади для пісating, як окремого і сталого підходу до національної стратегії розвитку, комунікації мають розглядатися як фактор, що сприяє національній стратегії. Вони, щоб бути дійсно національними, повинні відображати не тільки державну політику і виконавчі повідомлення, але й бути національним спілкуванням, яке сприймається і схвалюється різними верствами суспільства [7].

UNDP (United Nations Development Programme) звертає увагу на побудову ККС, яка дає можливість побудувати певну модель відповідей посадових осіб на виникаючі нагальні питання. При цьому сама комунікація розуміється як типова поведінка людини; як обмін сигналами (слова або поведінка) серед двох акторів: той, хто сприймає повідомлення іншого, хто відправляє [8]. Акцент при реалізації ККС робиться меті спілкування державного управління та державної адміністрації, яке спрямоване на громадянське суспільство. А державні адміністрації завжди піддаються оцінці громадянським суспільством. У цьому вважається і є сутність інституційної взаємодії і зв'язку [8]. Ключовим елементом цього виду зв'язку є зв'язок між державною адміністрацією та громадянином, а саме державне управління повинне служити громадянам [8]. ККС цьому сенсі означає бути на боці громадянина в сенсі бачення ситуації, а розповіді про адміністрацію для громадянина через повідомлення має перетворити громадян від пасивних отримувачів рішень в активних і мотивованих гравців. Зв'язок має бути відповіддю на потребу розширення прав громадян, зміни відносин з громадянами та бізнесом [8]. Як відзначають спеціалісти, важливою відмінністю ККС є те, що вона об'єднує різні рівні комунікацій, які розроблені політичними партіями, політичними організаціями, установами, соціальними асоціаціями, громадськими організаціями, університетами та іншими структурами на всіх рівнях державного управління [8]. Отже, така комунікація має бути відповіддю на нові виклики щодо громадянських прав населення з метою налагодження діалогу, а також сприяти проектуванню відносин з громадянами та адміністрацією через діалог [8].

Російські фахівці вважають, що у напрямку реалізації функцій державного управління основною має стати конвенціональна комунікативна стратегія, підґрунтям якої є діалог влади, суспільства та бізнесу. Головним завданням ККС, у їх розумінні, є забезпечення комунікації між різними сегментами комунікаційного середовища, досягнення змістовного договору, який дозволяє втілювати в життя практичні завдання, а також створювати структури

комунікаційного середовища, здатні протидіяти маніпуляційним комунікаційним стратегіям [9]. Йдеться про прийняття стратегій розвитку на рівні регіонів і держави, які можуть бути успішно реалізовані тільки у структурі ККС, оскільки остання є основою для формування атмосфери довіри в суспільстві, благодатного середовища для здійснення публічної політики, відкритої дискусії в мас-медіа [9].

Інші фахівці, які також досліджують конвенції в Росії відзначають значення комунікаційної стратегії в реалізації низки функцій державного управління при: вирішенні суспільних конфліктів; формування позитивних установок в суспільній думці; публічній комунікації; зв'язків з громадськістю в формування громадянської відповідальності; зростанні ролі засобів масової комунікації; організації інститутів масової комунікації; розробці стратегії для державної політики в цілому [10]. Наголошується на тому, що конвенція, як комунікативна стратегія і конкретна конвенція – різні сторони стратегічного планування в державі. Перша – загальний принцип комунікації в державі, друга – принцип роботи з майбутнім на рівні державного управління. У той же час, стратегічне планування є можливим тільки в межах конвенціональної комунікативної стратегії, якщо йдеться про державні стратегії [10].

Таким чином, узагальнюючи зарубіжний досвід, щодо використання категорії «конвенціональна комунікативна стратегія» при характеристиці і описі реалізації функцій державного управління можна зробити наступні висновки. ККС використовується для реалізації низки функцій державного управління: комунікація між всіма сегментами державного управління; протидія маніпуляції; вироблення стратегій розвитку держави / регіонів та інших стратегій; стратегічне планування; розвиток суб'єктів управління; надання адміністративних послуг; побудова взаємодії з громадянами; управління. Методами ККС для реалізації функцій державного управління є: спілкування; діалог; спільна робота; інформування; переговори; вплив; національне спілкування; листування; письмовий зв'язок зрозумілою мовою. Це, на думку зарубіжних спеціалістів має призвести до: формування довіри у суспільстві; створення умов для публічної політики; створення умов для відкритої дискусії в мас-медіа; вирішення суспільних конфліктів; формування позитивних установок в суспільній думці; вирішення суспільних конфліктів; формування позитивних установок в суспільній думці; створення публічної комунікації; формування зв'язків з громадськістю; формування громадянської відповідальності; зростанні ролі засобів масової комунікації; організації інститутів масової комунікації; розробки стратегії для державної політики в цілому; впливу на поведінку людей; взаємодії всіх сторін державного управління; ефективне управління; розширення прав громадян; зміни відносин з громадянами та бізнесом (табл.).

Таблиця

**Категорія «конвенціональна комунікативна стратегія»
в контексті реалізації функцій державного управління: зарубіжні підходи**

Функції державного управління, які виокремлюють зарубіжні фахівці	Методи реалізації ККС	Очікувані результати від запровадження ККС
– комунікація між всіма сегментами державного управління; – протидія маніпуляції; – вироблення стратегій розвитку держави / регіонів та інших стратегій; – стратегічне планування; – розвиток суб'єктів управління; – надання адміністративних послуг; – побудова взаємодії з громадянами; – управління	– спілкування; – діалог; – спільна робота; – інформування; – переговори; вплив; – національне спілкування; – листування; – письмовий зв'язок зрозумілою мовою	– формування довіри у суспільстві; – створення умов для публічної політики; – створення умов для відкритої дискусії в мас-медіа; – вирішення суспільних конфліктів; – формування позитивних установок в суспільній думці; – вирішення суспільних конфліктів; – формування позитивних установок в суспільній думці; – створення публічної комунікації; – формування зв'язків з громадськістю; – формування громадянської відповідальності; – зростання ролі засобів масової комунікації; – організації інститутів масової комунікації; – розробки стратегії для державної політики в цілому; – впливу на поведінку людей; – взаємодії всіх сторін державного управління; – ефективне управління; – розширення прав громадян; – зміни відносин з громадянами та бізнесом

Також, результати аналізу літератури продемонстрували, що для запровадження ККС для реалізації функцій державного управління пропонуються структурні підрозділи: «Управління зі стратегічних комунікацій» та агентство комунікацій. Основними акторами взаємодії держави і суспільства виокремлюються громадянське суспільство і політичні партії. Результатом діяльності цих структурних підрозділів, які формуються на вищому рівні, має стати сформована довіра населення до органів влади всіх рівнів.

Проведене дослідження дало можливість зробити наступні **висновки**. Конвенціональна комунікативна стратегія зменшить опір змінам через процес переговорів та узгодження, дозволить забезпечити стабільний процес реалізації функцій державного управління під час: підтримки структурної політики розвитку регіону; досягнення довгострокових цілей; управління ресурсами

країни; планування і здійснення політики країни; розробка та виконання великомасштабних державних рішень; досягнення глобальних цілей; одержання стратегічної переваги; розміщення продуктивних сил країни; відображення інтересів громади; втілення глобальних ідей розвитку; раціонального використання ресурсів тощо.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуються вироблення теоретичної моделі ККС для України задля ефективної реалізації функцій державного управління, оскільки всі питання конфліктного характеру спочатку виникають у публічній сфері, потім отримують широкий розголос, обговорюються, аналізуються, по ним робляться доповіді, виробляються рекомендації та, як наслідок – вони зі сфери публічної політики переміщуються в сферу конкретних законодавчих і виконавчих рішень, державних програм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дацюк С. Коммуникативные стратегии модулируемых коммуникаций. Тезисы доклада / [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.uis.kiev.ua/~_xyz/moderation.html.
2. Бородин Т. В. Социальный диалог: коммуникативные стратеги личностной репрезентации общественных отношений. Дисс. к.ф.н. 2003. Рукопись. Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat\ [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/sotsialnyi-dialog-kommunikativnye-strategii-lichnostnoi-reprezentatsii-obshchestvennykh-otno#ixzz28eXeqFVq>.
3. Зимбардо Ф., Лайппе М. Социальное влияние: Пер. с англ. – СПб. : Питер, 2001. – 444 с., с. 15.

4. Сидоренко Е. В. Личностное влияние и противостояние чужому влиянию // Психологические проблемы самореализации личности / Под ред. А. А. Крылова, Л. А. Коростылевой. – СПб. : СПбГУ, 1997. – С. 125–141., с. 16.
5. Lucía PORCU Assistant Lecturer of Corporate Communications. University of Granada. Faculty of Economics and Business Sciences / [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=415.
6. Brenton Holmes. Politics and Public Administration Section. Citizens' engagement in policy making and the design of public services / [Електронний ресурс] / Режим доступу : http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01.
7. Пол Корніш, Джуліан Ліндлі, Клер Йорк. Chatham House / [Електронний ресурс] / Режим доступу : www.chathamhouse.org.
8. United Nations Development Programme (UNDP) / [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.slideshare.net/undpeuropeandcis/the-institutional-communication-of-the-public-administration-approaches-for-an-anti-corruption-communication-campaign>
9. Евгения Когай Ведущее PR-агентство Центральной России ФРОС «Region PR» [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://regionpr.ru/page633.html>.
10. Кондратенко Петр Борисович. Коммуникационная деятельность как организация социального пространства гражданского общества диссертации и автореферата по ВАК 22.00.04, кандидат социологических наук Кондратенко Петр Борисович. – Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat / [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/kommunikatsionnaya-deyatelnost-kak-organizatsiya-sotsialnogo-prostranstva-grazhdanskogo-obsh#ixzz2rxX2tkfO>.

Рецензенти: *Ємельянов В. М.* – д. н. держ. упр., доцент;
Репешко П. І. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Зарицька І. П., 2014

Дата надходження статті до редколегії 09.10.2014 р.

ЗАРИЦЬКА Інна Павлівна – аспірантка Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, комунікації, стратегії, конвенціональна комунікативна стратегія.

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ КОНФЛІКТІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В статті аналізується стан наукової розробки проблем конфліктів у сфері державного управління. Визнаючи важливість та наукову цінність окремих робіт з даної тематики, автор констатує необхідність комплексного дослідження конфліктів у державно-владному середовищі.

Ключові слова: конфлікт, державне управління, конфлікти в сфері державного управління, дослідження конфліктів.

В статье анализируется состояние научной разработки проблем конфликтов в сфере государственного управления. Признавая важность и научную ценность отдельных работ по данной тематике, автор констатирует необходимость комплексного исследования конфликтов в государственно-властной среде.

Ключевые слова: конфликт, государственное управление, конфликты в сфере государственного управления, исследование конфликтов.

The article deals with the condition of research working out of problems of conflicts which analyzed in in public administration. Importance and scientific significance of some appropriate works are recognized. The author accentuates necessity complex research of conflicts for state praline.

Key words: conflict, public administration, conflict in the sphere of public administration, research of conflict.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Конфлікти у сфері державного управління є важливим предметом дослідження в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Увагою науковців користується широке коло проблем, пов'язаних з конфліктами в державно-владному середовищі. Беззаперечним є той факт, що виникнення конфліктів в умовах трансформації державної служби вимагає глибокого осмислення і наукового дослідження. Конфлікт як явище виникає майже в усіх сферах суспільних відносин та людського буття. Не є винятком і професійна діяльність державних службовців. Конфлікти, які виникають у цій сфері, безпосередньо впливають не лише на службовців і на виконання ними професійних обов'язків, а й опосередковано на суспільство або окремих громадян. У зв'язку із цим вивчення й аналіз конфліктів в державному управлінні набуває не лише актуальності, а й суспільної значущості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розгляд основних положень природи конфлікту є міждисциплінарною проблемою. Можна виділити кілька напрямів дослідження конфлікту: понятійний аналіз конфлікту, визначення сутності конфлікту і його основних ознак, розгляд причин і динаміки виникнення конфліктів, типологія конфліктів тощо. Дослідженню цих проблем присвятили свої праці А. Анцупов, Н. Гришина, Г. Ложкін, Л. Смельяненко,

В. Петюх, Л. Торгова, А. Гриненко, а також М. Дойч, Л. Козер, Дж.Г. Скотт, Р. Фішер, У. Юрі та ін. Аспекти психології конфліктів у системі управління висвітлювали: І. Кулініч, С. Ходаківський, Ю. Богоявленська, Т. Грабар. У сфері державного управління проблематиці конфліктів присвячені дослідження Л. Беззубко, Н. Довгань, Т. Сенюшкіної, О. Тертишної, В. Тимофієва, Н. Федчун, Р. Войтович, Л. Усаченко, С. Базіло та ін. Незважаючи на значну увагу до тематики конфліктів в державному управлінні, стан її наукової розробки розглядається недостатньо, тільки в межах більш ширших досліджень. Між тим аналіз стану наукової розробки має важливе значення для формування теоретико-методологічних засад управління конфліктами в державній сфері.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз стану наукової розробки проблеми конфліктів у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конфлікти супроводжують людство протягом усього історичного шляху, впродовж усього життя людини. Конфлікти з'явилися разом з першими людськими спільнотами. Вони були звичайними, повсякденними явищами і протягом тривалого часу не становили об'єкт наукового дослідження. Проте окремі важливі думки про них є у найдавніших першоджерелах, які дійшли до нас.

Ранні уявлення про конфлікт характеризували: Конфуцій, Геракліт, Епікур, Платон, Демокріт.

Так, наприклад, серед моральних заповідей, залишених нащадкам Конфуція, є: «Перебуваючи поза домом, тримайте себе так, ніби ви приймаєте почесних гостей. Користуючись послугами людей, поведіть себе так, ніби здійснюєте урочистий обряд. Не робіть іншим того, чого не бажаєш собі, і тоді в державі і в сім'ї до тебе не будуть відчувати ворожості». Однак він вказує і на спосіб запобігання конфліктам: «Будьте суворими до себе і поблажливими до інших. Так ви відгородите себе від людської ворожості» [21].

Найвищим досягненням античної філософії можна вважати праці Аристотеля. У своїй праці «Політика» він відображає притаманні йому уявлення про устрій держави. Однак моральні принципи він обґрунтовує місцем людини у реальному суспільстві та її ставленням до держави. Людина, яка є частиною держави, за своєю природою істота політична, а поза державою може існувати або недорозвинена морально істота, або надлюдина. Той, хто живе поза суспільством, прагне війни.

Також до проблеми конфліктів зверталися мислителі минулого такі як: Ф. Аквінський, Ф. Петрарка, Н. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо та багатьма іншими.

Однак, вивчення сутності конфлікту до кінця XIX ст. було досить вузьким: конфлікти розглядалися лише в загальнофілософському плані; специфіка конфліктів у цілому не досліджувалася, давався лише опис окремих видів соціальних конфліктів; досліджувалися переважно конфлікти макрорівня; загальні риси конфлікту як феномена індивідуального та соціального життя не досліджувалися, у зв'язку з чим не була створена й самостійна теорія конфлікту, а отже, і конфліктологія як наука.

У другій половині XIX-XX ст. відбувається народження відносно самостійної галузі знань про конфлікти – конфліктології. Значного поширення набувають концепції класиків філософії та соціології: концепція суперечностей та соціального конфлікту К. Маркса, діалектична теорія конфлікту Р. Дарендорфа, концепція природності конфлікту Г. Зіммеля, загальна теорія конфлікту Л. Козера тощо [27]. Теоретики конфлікту – Р. Дарендорф, Л. Козер – широко використовували методологію, започатковану В. Парето, Г. Моска і Р. Міхельсом щодо питань влади й держави як домінуючих джерел влади й панування. Т. Веблен був одним з тих, хто вперше здійснив аналіз питань влади й конфлікту в історичному контексті. Серйозний вплив на розвиток системи аналізу критичного напрямку теорії конфлікту справив Ч. Міллз. Він поєднав конфліктний підхід із загальною критикою соціального порядку. Основними аспектами його соціологічного аналізу є проблеми бюрократії, відчуження, централізації влади в руках правлячої еліти [13].

Зазначені теорії більше стосувалися соціальних конфліктів, ураховували макрорівень аналізу конфліктів та не завжди могли бути використані

на мікрорівні, на рівні окремої особи, групи чи організації.

Ще більшого розмаху та глибини аналізу в розумінні сутності конфлікту було досягнуто в психологічній науці. Психологічна традиція розуміння конфлікту пов'язана з тим, що увага приділяється безпосередньо самому феномену конфлікту, виділяються основні підходи, розробляються ключові поняття психологічної теорії конфлікту, а також концепції практичного дослідження цього явища.

Надалі розвиток конфліктологічних знань відбувається у площині практичних досліджень, серед яких можна назвати такі напрями: теоретико-ігровий (М. Дойч), теорія організаційних систем (Р. Блейк, Дж. Мутон), теорія і практика переговорного процесу (Д. Прюїтт, Д. Рубін, Р. Фішер, У. Юрі) тощо [14].

У вітчизняній історії еволюції конфліктологічних ідей і теорій науковці виділяють три періоди [7]:

I період – до 1924 р. Перші вітчизняні публікації, присвячені проблемі конфлікту, з'явилися на початку 20-х років. У них проблема конфлікту вперше виділяється як самостійна, в назвах робіт з'являються само поняття «конфлікт» і його похідні. Перша робота в даній області виявлена авторами, була опублікована в 1924 р. Її написали П. Гриффін і М. Могилевські. Вона носила в більш соціологічний характер і була присвячена трудовим конфліктам, а також порядку їх вирішенню.

Протягом цього періоду конфліктологічні ідеї зароджуються та розвиваються як практичне знання людьми принципів, правил і прийомів поведінки в реальних конфліктах. Проблема насильства і ненасильства, що входить в сферу інтересів конфліктології, досить ретельно опрацьовується в релігійних ученнях. Проблема конфлікту знаходить віддзеркалення в мистецтві та культурі. У подальшому конфлікти відбиваються в літературі, монументальному мистецтві, музиці, усному епосі, живописі, кіно і так далі. У цей період починають накопичуватися й перші наукові знання про конфлікти. Конфлікт вивчається в рамках філософії, права, військових наук, психології, але не виділяється як самостійне явище.

II період – 1924-1990 рр. Це період зародження, становлення і розвитку окремих конфліктологічних наук – галузей конфліктології. В цей час конфлікт починає вивчатися як самостійне явище в рамках спочатку двох наук – правознавство, соціологія, а до кінця періоду вже в межах одинадцятих наукових дисциплін. Інтенсивність дослідження конфлікту постійно збільшується, проте міждисциплінарних робіт практично немає.

III період – 1990 рік – теперішній час. З'являються перші міждисциплінарні дослідження, конфліктологія починає виділятися в самостійну науку, спостерігається різке збільшення щорічної кількості публікацій (від 60 до 250). створюються

центри, групи по дослідженню і регулюванню конфліктів.

Охоплюючи досить широкий спектр явищ, конфлікт як поняття широко висвітлюється сучасними вітчизняними вченими в наукових дослідженнях з психології, соціології, політології, у державному управлінні та у роботах з менеджменту.

Так, ґрунтовні дослідження зробила Н. Довгань [13] у її роботах розглянуто теоретичні основи конфліктів у сфері державного управління, проаналізовано стан наукової розробки теми, уточнено зміст категорій і понять конфліктів у державному управлінні. На основі систематизації підходів вітчизняних і зарубіжних учених до вивчення досліджуваної проблеми запропоновані вдосконалена структура, модель конфлікту в державному управлінні, визначені види конфліктів і чинники, технології, від яких залежить результативність вирішення конфліктів, що виникають в цій сфері. Визначено складові конфліктів, охарактеризовано основні елементи системи управління конфліктами, та обґрунтовані оптимальні методи вирішення конфліктів у державному управлінні.

Теоретичні та методологічні розробки містяться у роботах В. Тимофієва. Так, його стаття «Розв'язання конфліктів у сфері державної служби: ситуативний підхід» [28] присвячена питанням розв'язання конфліктів у сфері державної служби, розглядаються ситуативні передумови виникнення конфліктів, їх значення та вплив на способи розв'язання конфліктів.

Також науковцем зроблено цілісне дослідження проблем розвитку професійної компетентності кадрів державної служби у сфері конструктивного управління конфліктами, проаналізовано стан наукової розробленості теми. Доведено, що процес управління конфліктами є фактором, який спонукає до професійного та особистісного зростання державних службовців. Систематизовано методи та технології управління конфліктами з урахуванням специфіки діяльності державних службовців [27].

З позиції управління колективними трудовими конфліктами (КТК) в дослідженні Л. Беззубко [6] розглянуто теоретичні і практичні передумови створення державних механізмів управління. Обґрунтовано необхідність переходу від системи вирішення КТК до створення системи по управлінню КТК. Розроблено напрямки по удосконаленню нормативно-правового і організаційного механізмів, по створенню економічного і соціального механізмів державного управління колективними трудовими конфліктами.

В праці науковців Р. Войтовича та Л. Усаченко «Управління конфліктами в органах державної влади» [10] здійснено аналіз організаційно-правових механізмів управління конфліктами у системі діяльності керівників органів державної влади, інноваційного підходу до розв'язання конфліктних ситуацій у діяльності керівників

органів державної влади, основні інструмент управління конфліктними ситуаціями в системі державного управління.

У дисертаційному дослідженні Т. Сенюшкіної «Державні механізми управління етнічними конфліктами» [23] представлено цілісну концепцію державних механізмів регулятивного впливу на розвиток етнічного конфлікту, яка базується на нових теоретико-методологічних і практичних підходах. Запропоновано інноваційну модель системи етноконфліктологічного менеджменту. Розкрито зміст основних складових цієї системи: політичного та законодавчого забезпечення прав національних меншин, регіональних механізмів управління етнічними конфліктами, насамперед таких, як децентралізація і автономізація, впровадження управлінських технологій, використання механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства.

У межах дослідження Н. Федчун проведений науково-практичний аналіз взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в процесі забезпечення ефективного управління на сучасному етапі державотворення. В роботі розкрито особливості та запропоновано основні моделі діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, визначено альтернативний підхід до вирішення протиріч і конфліктних ситуацій. Автор проаналізував правову основу діяльності регіональних органів управління в Україні. Також науковцем було розкрито проблеми в системі взаємодії державного управління та місцевого самоврядування та наведені емпіричні дослідження конфліктів і шляхи їх розв'язання в системі діяльності органів місцевого само-врядування [29].

Проблемні питання дослідження теоретико-методологічних основ використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України, знайшли своє відображення в роботі О. Тертишної «Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України» [26]. Науковцем проведено аналіз дослідження природи особливостей конфлікту у сфері державно-управлінських відносин, та доведено, що управління конфліктами є позитивним ресурсом професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за умови ефективного володіння технологіями запобігання та розв'язання конфліктних ситуацій.

У роботі І. Ващенко [8] визначено психологічні характеристики конфліктної компетентності та конфліктостійкості працівників, виявлено соціально-психологічні резерви удосконалення їх діяльності в умовах конфлікту, визначено вимоги до правового забезпечення організації діяльності працівників в умовах конфлікту з урахуванням психологічної природи конфліктної компетентності та конфліктостійкості. Дослідження автора ґрунтуються на основі аналізу працівників органів внутрішніх справ України.

Безпосереднє відношення до проблеми конфліктів в державному управлінні відноситься

робота Ю. Барабаша [5], яке присвячено дослідженню такого конституційного явища, як «державно-правовий конфлікт». Автором запропоновано визначення «державно-правового конфлікту» як категорії науки конституційного права та розкрито зміст конфліктологічного підходу в конституційно-правовому регулюванні владних відносин. Також висвітлені загальні та спеціальні фактори конфліктності у владному середовищі.

В. Євдокимов та О. Рябічко в своїй статті «Аналіз психологічних причин конфліктів в органах державної влади» [16] розглянули психологічні фактори, що впливають на виникнення конфліктів у колективі, обґрунтована також необхідність проведення в організаціях соціометричних досліджень.

В працях Ю. Андріянової розглядаються конфлікти серед посадових осіб органів місцевого самоврядування. Своєю увагою автор зосереджує на причинах і чинниках виникнення. Акцентує роль окремих чинників на управлінську діяльність та, зокрема, конфлікти в міжособистісній взаємодії [1].

У статті Ю. Андріянової «Конфлікт як явище управлінської діяльності: аналіз наукових досліджень» [2] досліджуються погляди сучасних науковців на конфлікт в управлінській діяльності. Особлива увага звертається на аналіз наукових досліджень, присвячених конфлікту в галузі наук з державного управління. Також науковець аналізує позитивний і негативний вплив конфліктів на діяльність його учасників та колектив у цілому, розглядає конструктивні та деструктивні наслідки конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування [3].

Н. Новікова [18] з'ясовувала сутність та природу виникнення конфліктів в організації, досліджено також основні підходи до управління конфліктами та стресами в колективі. Вказано сучасні проблеми, пов'язані з конфліктами, та запропоновано шляхи їх усунення.

Також варто звернутись до наукових доробок М. Рудакевича [22], що присвячені професійній етиці державних службовців. На думку вченого, діяльність державних службовців починається з професійної соціалізації – освоєння професійної ролі і входження в систему професійних відносин державної служби. Соціалізація державного службовця, в основі якої лежить етична соціалізація, характеризує процес освоєння системи фахових знань, цінностей і норм, умінь і навичок, які дають змогу повноцінно виконувати посадові обов'язки; є процесом становлення цілісної особистості, суб'єкта професійної діяльності з яскраво вираженою індивідуальністю. Її ефективність залежить від того, наскільки зовнішні впливи на свідомість і поведінку державного службовця гармонійно поєднуються з його внутрішньою активністю і рольовими прагненнями й очікуваннями, зумовленими намірами щодо службового зростання. При цьому важливо, щоб процес етичної соціалізації поєднувався з індивідуалізацією, інакше її наслідком буде не моральна особистість, а конформний індивід.

У статті О. Держалока «Політичний конфлікт як фактор внутрішньої загрози національній безпеці» [12] розглянуто питання теорії політичного конфлікту, зазначено, що поглиблене вивчення питання є актуальним для сучасної України. Визначені наукові позиції щодо категорій «конфлікт», «політичний конфлікт» та «розв'язання конфлікту».

Антикризове управління є актуальним напрямком наукових досліджень державного управління і має безпосередній зв'язок з конфліктологічними аспектами. Так, О. Гарматюк в статті «Механізми попередження і розв'язання конфліктів в антикризовому управлінні» [11] розкриває проблему вирішення конфліктів в антикризовому управлінні. В роботі подані основні передумови та причини виникнення конфлікту, механізм його розвитку та розв'язання при подоланні кризових ситуацій.

Розробці концептуальних засад конфліктів присвячені роботи М. Пірен [20]. У її працях здійснено спробу проаналізувати суть, типологію, діагностику та психологію конфліктів. Особлива увага звертається зокрема на функції конфліктів у суспільному розвитку, на підвищення управлінської культури й культури людських взаємовідносин.

З історичної точки зору до конфліктів підходить Д. Сергєєва. В своїй роботі «Дослідження конфліктів» [24] характеризує історію вивчення конфліктів від античної науки до сьогодення з точки зору психології, педагогіки, медицини та юриспруденції.

Науковець С. Базіло в своїй статті «Традиційні та інноваційні методи розв'язання конфліктів у діяльності державних службовців» [4] розглядає конфлікти у діяльності державних службовців та їх врегулювання конфліктів за допомогою участі третьої сторони, як форми конструктивного управління конфліктами.

Також вивченню проблеми ролі керівника в управлінні конфліктами присвячена робота Т. Сергієнко «Конфлікти в колективі і роль керівника у їх вирішенні» [25], в якій розглянуто сутність та значення конфлікту в організації. Досліджено також роль керівника у вирішенні конфліктів в середині колективу, запропоновано практичні рекомендації щодо попередження конфлікту, його профілактики та послаблення.

Таким чином суспільно-політичні та соціально-економічні зміни, які відбуваються в нашій державі протягом останніх десятиліть, висувають на перший план необхідність наукового вивчення та практичного використання в усіх сферах суспільного життя проблематики, пов'язаної з технологією запобігання та розв'язання конфліктів.

Отож, дослідження вищевикладеної проблеми підводить до висловлення певних рекомендацій і **висновків**.

Теоретико-методологічні, методичні та практичні питання конфліктів в державному управлінні були й залишаються предметом постійних наукових досліджень. Здебільшого відповідною тематикою займаються представники психологічних, соціо-

логічних наук та менеджменту. Між тим, актуальність проблеми конфліктів саме у державно – владній сфері, як ключової системи управління державою, обумовлює необхідність продовження наукових розробок з цієї проблематики.

На основі розглянутих праць вітчизняних і зарубіжних авторів нами виділені проблеми, які залишилися невисвітленими попередніми дослідниками, а саме: конфлікти в діяльності державних службовців, причини, особливості їх виникнення й перебігу тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андріянова Ю. В. Конфлікти серед посадових осіб органів місцевого самоврядування: причини і чинники виникнення / («Актуальні проблеми державного управління» 3-тя всеукраїнська науково-практична конференція) [Електронний ресурс] / Ю. В. Андріянова. – Івано-Франківськ, 2013. – Режим доступу до статті: <http://government2013.blogspot.com/p/4.html>.
2. Андріянова Ю.В. Конфлікт як явище управлінської діяльності: аналіз наукових досліджень [Електронний ресурс] / Ю. В. Андріянова // Державна служба та місцеве самоврядування, збірник наукових праць. – 2012. – № 3(14). – С. 183–193. Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2012/2012_01%2812%29/.
3. Андріянова Ю.В. Конфлікт як явище управлінської діяльності: особливості концепту / Ю.В. Андріянова // Становлення публічного адміністрування в Україні: матеріали III Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 6–8.
4. Базіло С. Традиційні та інноваційні методи розв'язання конфліктів у діяльності державних службовців / С. Базіло // Персонал. – 2007. – №8. – С. 60–64.
5. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / Ю. Г. Барабаш. – Харків., 2009. – 36 с.
6. Беззубко Л. В. Розвиток теорії і практики функціонування механізмів державного управління колективними трудовими конфліктами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Л. В. Беззубко. – Донецьк, 2006. – 36 с.
7. Бочарова Е. Е. Конфликтология: [научное пособие] / Е. Е. Бочарова. – Саратов: ИЦ «Наука», 2011. – 110 с.
8. Ващенко І. В. Конфлікти у діяльності працівників органів внутрішніх справ і шляхи їх подолання (соціально-психологічний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. псих. наук : спец. 19.00.05 «соціальна психологія» / І. В. Ващенко. – Харків., 2003. – 36 с.
9. Ващенко К. О. Політологія для вчителя : [навчальний посібник] / К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. – К. : Вид-во імені М. П. Драгоманова, 2011. – 406 с.
10. Войтович Р. В. Управління конфліктами в органах державної влади: [навчальний посібник] / Р. В. Войтович, Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 111 с.
11. Гарматюк О. Механізми попередження і розв'язання конфліктів в антикризовому управлінні / О. Гарматюк // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2012. – № 1(3). – С. 50–55.
12. Держалюк О. М. Політичний конфлікт як фактор внутрішньої загрози національній безпеці / О.М. Держалюк // Стратегічні пріоритети. – 2006. – №1. – С. 35–41.
13. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. П. Довгань. – К., 2006. – 20 с.
14. Долинська Л. В. Психологія конфлікту: [навчальний посібник] / Л. В. Долинська, Л. П. Матяш-Заяц. – К.: Каравела, 2010. – 304 с.
15. Енциклопедія державного управління : [у 8 т.] том 1: теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
16. Євдокимов В. О. Аналіз психологічних причин конфліктів в органах державної влади [Електронний ресурс] : Електронне наукове фахове видання, Схвалено Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Протокол № 10/152 від 29 листопада 2010 р. / В. О. Євдокимов, О. В. Рябічко. – Режим доступу до статті : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/3/02.pdf>.
17. Ємельяненко Л. М. Конфліктологія: [навчальний посібник] / Л. М. Ємельяненко, В. М. Петюх, Л. В. Торгова, А. М. Гриненко. – К.: КНЕУ, 2003. – 315 с.
18. Новікова Н. Управління конфліктами в організації: підходи до вирішення та профілактики / Н. Новікова // Галицький економічний вісник. – 2013. – №2(41). – С. 79–83
19. Орлянський В. С. Конфліктологія: [навчальний посібник] / В. С. Орлянський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 160 с.
20. Пірен М. І. Конфліктологія: [Підручник] / М. І. Пірен. – К. : МАУП, 2003. – 360 с.
21. Примуш М. В. Конфліктологія: [навчальний посібник] / М. В. Примуш. – К.: Професіонал, 2006. – 288 с.
22. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : [монографія] / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.
23. Сенюшкіна Т. О. Державні механізми управління етнічними конфліктами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. О. Сенюшкіна. – К., 2007. – 36 с.
24. Сергеева Д. Н. Исследования конфликтов / Д. Н. Сергеева // Менеджмент и кадры: психология и социология. – 2013. – №4. – С. 18–22.
25. Сергієнко Т. І. Конфлікти в колективі і роль керівника у їх вирішенні / Т. І. Сергієнко // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – № 48. – С. 236–242.

26. Тертишна О. А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / О. А. Тертишна. – Д., 2010. – 20 с.
27. Тимофієв В. Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / В. Г. Тимофієв. – Д., 2006. – 20 с.
28. Тимофієв В. Г. Технологія управління конфліктами в діяльності державних службовців / В. Г. Тимофієв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://center.kr-admin.gov.ua/index.php?q=Elibr/28.html>.
29. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / Н. О. Федчун. – К., 2009. – 20 с.

Рецензенти: *Дерега В. В.* – к. політ. н., доцент;
Палагнюк Ю. В. – к. політ. н., доцент.

© Івата С. І., 2014

Дата надходження статті до редколегії 19.09.2014 р.

ІВАТА Світлана Ігорівна – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи та механізми вирішення проблем конфліктів у сфері державного управління.

СИСТЕМА ІНДИКАТИВНОГО ПЛАНУВАННЯ В ПРОЦЕСІ ВИБОРУ МОДЕЛЕЙ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Уточнено зміст індикативного планування. Визначено вигляд загальної схеми індикативного планування та його практичної реалізації. Охарактеризовано низку об'єктивних і суб'єктивних чинників розвитку регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ.

Зазначено, що за всі роки пошуку оптимальної схеми управління, що поєднує галузевий і територіальний підходи, так і не знайдено. Проблема поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів залишається актуальною і вимагає розв'язання. Вирішення її можна досягти через вдосконалення державного управління і механізмів управління.

Доведено, що створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів є стратегічним завданням сучасності.

Ключові слова: інформаційна парадигма розвитку регіонів, система індикативного планування, моделі регіонального управління.

Уточнено содержание индикативного планирования. Определены вид общей схемы индикативного планирования и его практической реализации. Охарактеризованы ряд объективных и субъективных факторов развития регионов Украины на современном этапе рыночных реформ.

Указано, что за все годы поиска оптимальной схемы управления, сочетает отраслевой и территориального подхода, так и не найдено. Проблема сочетания принципов отраслевого и территориального управления и на государственном уровне, и на уровне регионов остается актуальной и требует решения. Решение ее можно достичь через совершенствование государственного управления и механизмов управления.

Доказано, что создание и становление информационной парадигмы развития Украины и ее регионов является стратегической задачей современности.

Ключевые слова: информационная парадигма развития регионов, система индикативного планирования, модели регионального управления.

Development regions of Ukraine at the present stage of market reforms characterized by a number of objective and subjective factors that led to its unbalanced, asymmetrical and disproportionate nature. The basis for this was the uncertainty of strategic priorities for regional development in crisis and post-crisis periods, regions unwillingness to steadily increasing competitive pressure on the domestic and foreign markets in the struggle for material, financial and human resources, the ability to effectively use its geopolitical location and regional systems of systems. Tactical mistakes Regional Development of Ukraine (in the short and medium term) due mainly lack of clearly defined, scientifically based economic and social policy priorities, neglect features of long-term trends of regional development, formed and operating in the post-crisis stage of economic modernization.

In industrialized countries, planning has become indicative forms and is an effective way of state regulation of social and economic processes.

It should be noted that over the years finding the optimal control scheme that combines sectoral and territorial approaches and found. The problem of combining the principles of branch and territorial management at the state level and at the regional level remains relevant and required resolution. The solution can be achieved through improved governance and management mechanisms.

Key words: Information paradigm of regional development, the system of indicative planning model for regional management.

Вступ

Завдання забезпечення стрімкого соціально-економічного розвитку України, який має вивести її на рівень найбільш розвинених країн Європи в умовах сьогодення істотно ускладнюється через світову фінансову кризу, внаслідок якої розпочалося згортання експортоорієнтованих українських виробництв, відбувається знецінення національної валюти та обмежується доступ підприємств до кредитних ресурсів. У той же час поступовий вихід Української держави з кризи середини 1990-х рр. надає підґрунтя для сподівання на мінімізацію втрат за умов своєчасного, адекватного та консолідованого реагування керівництва країни на світові виклики.

Позитивна динаміка соціально-економічних показників розвитку України, що спостерігалася за останнє десятиліття, дійсно є обнадійливою, проте багато проблем, пов'язаних із здобутками країни в соціальній сфері та наявною міжрегіональною диференціацією є невирішеними.

Постановка завдання

Уточнити зміст індикативного планування. Визначити засади поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів. Довести необхідність створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів.

Результати

З метою ефективного використання потенціалу регіонів в Україні передбачається, починаючи з 2003 року запровадження стратегічного планування регіонального розвитку на державному і місцевому рівні. Регіональна політика України повинна бути більш дієвою та ефективною, що потребує покладення в її основу механізму індикативного планування. Метою індикативного планування є розробка, обґрунтування і вжиття заходів щодо державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. На відміну від директивного, індикативний план є орієнтуючим і цілеспрямованим, а на відміну від прогнозу він містить конкретні рекомендації щодо окреслення строків, ресурсів та способів реалізації визначеного.

Індикативне планування характеризується значно більшою, порівняно з директивним плануванням, самостійністю господарських одиниць як у формуванні взаємних зв'язків, так і у відносинах з органами державного управління народним господарством.

В умовах регульованих ринкових відносин планування має індикативний (рекомендаційний) характер. Його найважливіші завдання – формування уявлення про майбутню економічну структуру та провідні напрями розвитку шляхом організації приватного та державного секторів економіки, визначення фер появи гострих проблем, які потребують активного державного втручання, та їх масштабів. Слід відзначити, що в галузі індикативного планування дуже є потреба в теоретичних розробках та недостатній досвід в

українських умовах. Таким чином у вирішенні завдань про індикативне планування потрібно творчо використовувати й багату практику держав розвинутої ринкової економіки, де індикативне планування довело свою високу ефективність як один із засобів державного регулювання.

Загальна схема індикативного планування та його практичної реалізації має такий вигляд: органи державної влади управління всіх рівнів, виходячи з науково обґрунтованих цілей та пріоритетів розвитку, пропорцій та структури економіки в ринкових умовах, виробляють методи досягнення поставленої мети, в яких головну роль відведено економічним, правовим та адміністративним важелям. Складовою частиною індикативного планування є бюджетне планування як потужний економічний регулятор; у ньому відображаються найважливіші економічні регулятори – податок, кредити, фонди та резерви для фінансування програм.

Оскільки успіх реформування економіки України значною мірою залежать від науково обґрунтованого індикативного планування людської діяльності на всіх рівнях управління з урахуванням особливостей кожного, то для максимальної мобілізації внутрішніх ресурсів території, регіональних зв'язків, необхідна розробка та реалізація регіональної політики на всіх рівнях управління.

Розвиток регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ характеризується низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовили його розбалансований, асиметричний та диспропорційний характер. Основою цього стала невизначеність стратегічних пріоритетів регіонального розвитку у кризовий та посткризовий періоди, неготовність регіонів до неухильно зростаючого конкурентного тиску на внутрішньому та зовнішніх ринках у боротьбі за матеріальні, фінансові та людські ресурси, можливість ефективного використання геополітичного розташування регіональних систем та комплексів. Тактичні прорахунки регіонального розвитку України (у короткостроковому та середньостроковому періоді) обумовлені переважно відсутністю чітко означених, науково обґрунтованих економічних і соціальних стратегічних пріоритетів, неврахуванням особливостей довгострокових тенденцій регіонального розвитку, що формуються та діють на посткризовому етапі модернізації економіки.

В індустріально розвинених країнах планування набуло індикативної форми і стало ефективним способом державного регулювання соціально-економічних процесів. Сутність індикативного планування (ІП), яка визначає його перспективи і відрізняє від директивного планування (ІДП), полягає у формулі: «обов'язковість виконання плану вирішальної ролі не грає. Але невиконання призводить до економічних втрат». Зміст ІП, перелік показників (швидше рекомендованих і прогнозованих, ніж планованих у власному значенні слова) різні в різних країнах. Участь

приватних фірм у плановому процесі є добровільною, для державних підприємств існує певна регламентація.

Складним питанням, від якого залежать перспективи ІП в вітчизняній економіці, є вибір інституціональної основи, урахування національних особливостей. Порівняємо кілька країн, в яких вже склалися ті чи інші схеми.

Практично ІП може включати і директивні показники в частині, що відноситься до держзамовлень і держвласності, – підхід, характерний для післявоєнної Франції. Приватний сектор одержує необхідні орієнтири в тих рамках, які залишає йому держава. Класифікація методів ІП виглядає досить умовно, їх зміст змінювався протягом десятиріч, відображав ті чи інші національні особливості. Консенсус досягався завдяки розумінню і врахуванню інтересів партнерів, відпрацьованості взаємодій, цивілізованій поведінці на ринку. Все це складалося протягом століть, обумовлено історично і геополітично.

Інституції, що забезпечують індикативне планування в Україні, є органами виконавчої влади та громадськими організаціями. Така полярність в порядкуванні однак не забезпечує ефективної взаємодії.

Базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегії розвитку регіону, є обласні ради, Верховна Рада АРК, Київська та Севастопольська міські ради; обласні державні адміністрації, Рада міністрів АРК, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; агентства регіонального розвитку; фонди розвитку регіонів; регіональні центри інноваційного розвитку; територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня.

Проблемою державного регулювання, яка є напругою пов'язаною з ІП, вважаємо раціональне поєднання адміністративних і нормативних методів. До перших відноситься система різних пільг, дозволів, а також обмежень і стягнень, що проводяться у вибіркового порядку. Нормативи ж охоплюють найрізноманітніші сфери і види діяльності: банківську, податкову, виробничо-трудову, соціальну сферу. І ті, й інші мають свої переваги і недоліки. Адміністративні методи мають значні оперативність і адресність, але в той же час створюють небезпеку лобіювання суб'єктивних і некомпетентних рішень. Нормативний метод залишає значно менше простору для свавілля й упередженості, але ціна помилки тут значно вища, оскільки поширюється на широке коло об'єктів. Тому до «нормувальників» повинні ставитися підвищені професійні вимоги. Будь-яке нормування передбачає усереднювання, нівелювання, і виникає питання про допустимий ступінь усереднювання. Строго кажучи, адміністративно встановлювані норми – відхилення від ринкової свободи в її ліберальному трактуванні. Як адміністративний, так і нормативний підходи не враховують всього комплексу наслідків рішень, що приймаються, для

великої системи. Їх роль полягає в іншому. Вони повинні знаходитися в деяких допустимих межах, що забезпечують прийнятний рівень якості функціонування системи в цілому («пори́г Лаффера» – 30-40 % оподаткування доходів).

Важливе місце в системі ІП в його українському варіанті, як втім, і закордонному, відводиться держзакупівлям – 20-30 % ВВП. Нововведенням, яке несе в собі система держпоставок в умовах ринку, виступає проведення тендерів. І тут вельми наочно виявляється ризикованість ставки на конкурентний механізм.

Поки це є не здійсненим, та зате є й інституціональні резерви. В умовах, коли за рахунок бюджету необхідно забезпечити певні обсяги конкретних товарів і послуг, потрібно діяти на основі пропонованого алгоритму ітеративних процедур узгодження макроплану і мікропланів з використанням термінових контрактів. Безумовно, проведення тендерів при всіх згаданих недоліках – перспективна форма організації конкурентної взаємодії при підтримці держави. Але вразливе місце даної та багатьох інших подібних пропозицій – відсутність дієвого механізму системної підтримки.

Таким чином, ефективність ІП, як його сьогодні розуміють, неабиякою мірою залежить від готовності добровільно йти на самообмеження. Це реально тільки в благополучній економіці, де принципи розподілу благ вже склалися і не викликають протидії активних соціально-політичних груп. Навряд чи варто плекати надії з цього приводу, враховуючи ступінь криміналізації вітчизняної економіки: Реалізації «принадних» пропозицій відновити централізоване планування в його індикативній формі, на наш погляд, протидіють в нерозвиненість системи соціального партнерства, непідготовленість державного апарату до такої тонкої й філігранної роботи [1, с. 23].

Крім того, планові методи як такі не вирішують всіх проблем економіки. План як прийнятний порядок дій на певний період не може врахувати постійних змін ринкової ситуації. Саме неефективність державного втручання в 70-ті роки посилювала ліберальні настрої, а ІП в розвинених країнах – не більш ніж механізм корекції ринку.

Крім вертикальної інтеграції на основі індикативного планування, сучасна економіка горизонтально інтегрована у формі розвиненої контрактної системи міжфірмових кооперованих зв'язків з певною участю держави (вегетативно-планова система). Наприклад, в машинобудуванні США рівень кооперації у 80-х роках досягав 30 %. Для України відновлення кооперованих зв'язків дозволить з якнайменшими витратами підключити простоючі потужності, поживати виробництво. Керівники підприємств сьогодні вкрай зацікавлені у відновленні господарських відносин, що дозволяють відмовитися від надзвичайно дорогих послуг посередників.

Слід зазначити, що за всі роки пошуку оптимальної схеми управління, що поєднує галузевий і територіальний підходи, так і не знайдено. Проблема поєднання принципів галузевого й територіального управління і на державному рівні, і на рівні регіонів залишається актуальною і вимагає розв'язання. Вирішення її можна досягти через вдосконалення державного управління і механізмів управління. У регіональній економіці виділяється ряд механізмів управління процесами соціально-економічного розвитку регіону [2, с. 246]:

1. Механізм, заснований на використанні важелів саморегулювання. У цьому випадку головна функція держави полягає в тому, щоб визначити економіко-правові умови діяльності для всіх суб'єктів ринкових відносин, самі ж відносини регулюються ринком.

2. Механізм державного регулювання припускає участь держави в усіх етапах відтворювального процесу, не обмежуючись областю законодавства.

3. Механізм стихійного регулювання. Результатом використання цього методу може бути поглиблення економічної кризи та посилення розбалансованості економічної системи.

Рівень розвитку України свідчить про необхідність застосування саме механізму державного регулювання, тому що таким чином задовольняються інтереси всього суспільства і обмежуються небажані форми суспільної та економічної діяльності.

Досвід розвинених країн засвідчує, що управління розвитком регіону неможливе без створення та реалізації ефективної регіональної політики. Насамперед необхідно перебудувати регіональну політику яку отримали в спадок і розробити механізми по скороченню диспропорцій економічного і соціального розвитку між самими регіонами.

Ефективна регіональна політика сприяє зміцненню унітарних засад української державності, формування регіональної політики вимагає чіткого визначення концептуальних засад розвитку регіонів, що здійснюється на загальнодержавному рівні. Обумовлюється це необхідністю нівелювання наявних диспропорцій в розміщенні та розвитку виробництва, інфраструктури та принципів розміщення населення, розв'язання екологічних проблем та потребі в раціоналізації природо-користування, розширення фінансово-економічної самостійності регіонів, децентралізації у вирішенні питань, що відносяться до місцевої компетенції.

Розуміння масштабів відмінностей та диспропорцій у регіональному розвитку дуже важливе для формування ефективних механізмів управління регіоном, для розробки якого потрібна система чинників і важелів, що дозволять оцінити вплив на поліпшення чи погіршення економічних показників регіону та здійснити оперативне втручання його розвиток. Таким чином, управління розвитком регіону є цілеспрямованою діяльністю держави,

яка спрямована на підтримання цілісності та взаємозв'язку між компонентами соціально-економічного розвитку регіону [3, с.16]. В умовах ринкового господарювання формування нової моделі управління регіоном не може ґрунтуватися тільки на різноманітних формах і методах державного регулювання економіки регіону, які сприяли б зміцненню загального економічного простору, вирівнюванню соціально-економічного розвитку регіонів, їх економічному зростанню і й стійкому соціальному розвитку. Необхідне створення ефективного механізму управління соціально-економічним розвитком регіону з урахуванням світового досвіду. Механізм управління процесом соціально-економічного розвитку регіону визначається системою важелів, що використовуються як на державному, регіональному і місцевому рівні для формування економічного простору, що розвивається за законами ринкової економіки. Важелі цього механізму повинні з одного боку сприяти формуванню ринкової системи, як більше сприятливої для розвитку економіки, забезпечувати ефективності виробництва.

Економіка як динамічна система, що розвивається в реальному масштабі часу, переходить до інформаційного способу виробництва на базу інформаційної структуризації. Тобто створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України, її регіонів і міст є стратегічним завданням. Таким чином, головною метою інформаційного забезпечення будь якого рівня (державного, регіонального, міського) є створення системи взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних показників, що дозволяє отримати всебічні кількісні і якісні характеристики досліджуваних об'єктів.

Інформаційне суспільство ХХІ ст. – це глобальне суспільство, у якому інформація інтенсивно задієється у всіх сферах економічного, соціального, культурного і політичного життя. Україна відповідно до загальносуспільної тенденції іде шляхом до інформаційного суспільства. На державному рівні важлива інформація є стратегічним ресурсом, а інформатизація прибутковою сферою діяльності, обсяги фінансових потоків якої у світі досягають обсягів нафтового бізнесу. Враховуючи, що діяльність у цій сфері екологічно безпечна, неенергоємна і сприяє загальному розвитку держави – визнання інформатизації пріоритетним напрямком діяльності доцільно, а державна підтримка обов'язкова.

Отже, безперечним є той факт, що чим вище технологічний рівень розвитку суспільства, тим більше можливостей для суспільства для розвитку в якісному аспекті перед усім. Окрім того, європейський вибір України ставить завдання розвитку інформаційного простору регіональних утворень та держави в цілому.

Існуючи на даний момент проблеми управління регіонів України пов'язані з наступними

факторами: зміна структури управління на державному рівні, недостатня забезпеченість матеріальними та трудовими ресурсами тощо; необхідністю планування у відповідності з обраними державними стратегіями на різних рівнях управління ними, побудовою раціональної системи управління регіонами і т. д. Отже відповідне інформаційне забезпечення впливає на ефективний розвиток будь яких утворень і виступає одним із чинників підвищення конкурентоспроможності.

До тепер кошти державних та місцевих установ виділялись для розвитку двох елементів інформаційної системи: матеріальної бази та створенню бази користувачів інформації, але принцип прозорості та доступності інформації не біло реалізовано повністю. Налагодженню комунікаційного середовища не було приділено достатньо уваги.

Вдосконалення якості регіональних інформаційних потоків через діагностику потреб основних користувачів інформації. Це можливо за рахунок вдосконалення оптимальної організації інформаційних потоків, що вимагає виконання наступних умов:

1. Рух інформації повинен відбуватися в точно означені терміни та у достатньому обсязі;
2. Жорстка регламентація інформаційного обміну між окремими структурними підрозділами та посадовими особами;
3. Дотримання умов збереження, передачі та зберігання інформації;
4. Персональна відповідальність за порушення термінів передачі інформації, перекручування змісту і порядку доступу;
5. Постійний перегляд «корисності» наявної інформації.

Дотримування перелічених умов з наявністю зворотного зв'язку дозволить оперативно та з мінімальними витратами коректувати зміни у планах регіонального та міського розвитку будь-якого часового розрізу.

Ефективний розвиток комунікативного середовища та інформаційної інфраструктури можливий за участі технологічно- і інформаційно базованих підприємств всіх форм власності. Підприємства традиційних сфер економіки країни повинні мати доступ до ринків, пов'язаних з світовою інформаційною інфраструктурою, та можливість електронної взаємодії з партнерами, для чого необхідно:

- спростити адміністративні процедури утворення та входження на українській внутрішній ринок технологічно- і інформаційно базованих підприємств і фірм;
- стимулювати створення і зростання техно-

фірм, зменшивши податковий тиск або скасувавши його на певний період;

- для спрямованого фінансування нових технологічно- і інформаційно базованих підприємств і фірм створити державно-приватні фонди ризикового капіталу, які будуть керовані менеджерами приватних фондів з можливістю подальшої конверсії у приватні фонди з самофінансуванням;

- сприяти присутності компаній у розробках, які проводяться в інформаційних інфраструктурах інших регіонів та міст через державні угоди про співробітництво з іншими країнами, приватні ділові ініціативи, участь у спільних європейських проектах.

Доцільно підтримати підприємства, активні у сфері інформаційних технологій, у разі наявності у них довгострокових бізнес-планів, орієнтованих на: експорт вітчизняних товарів і послуг з високою додатковою вартістю, розвиток вітчизняної електронної індустрії та розширення сегменту глобальних інформаційних мереж, реалізацію інформаційно-технологічних проектів для державного сектору.

Таким чином, безперечним є той факт, що чим вище технологічний рівень розвитку суспільства, тим більше можливостей для суспільства для розвитку в якісному аспекті перед усім. Ефективність функціонування системи стратегічного регіонального розвитку можна досягти за умови наявності якісного інформаційного забезпечення регіональних утворень та пошуку шляхів його вдосконалення. Окрім того, європейський вибір України ставить завдання розвитку інформаційного простору регіональних утворень та держави в цілому.

Висновки

Тобто створення та становлення інформаційної парадигми розвитку України та її регіонів є стратегічним завданням. Таким чином, головною метою інформаційного забезпечення регіону є створення системи взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних показників, що дозволяє отримати всебічні кількісні і якісні характеристики досліджуваних об'єктів.

Розвиток інформаційної системи регіону, комунікативного середовища та інфраструктури можливо при створенні сприятливих умов із боку органів місцевого самоврядування. Ці умови повинні бути направлені на формування умов розвитку технологічно- і інформаційно базованих підприємств всіх форм власності.

Необхідно запровадити діючий механізм спеціального режиму стимулювання (оподаткування, технологічних парків тощо) для вітчизняних високотехнологічних компаній, а також малих і середніх підприємств, які орієнтовані на електронне виробництво і розповсюдження товарів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Tofan A. Evaluation of effectiveness of region management // Veda a technologie: krok do budoucnosti – 2010: Materialy VI mezinarodni vedecko-prakticka conference. – Dil 6/ Ekonomické vedy. Administrativa: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o. – pp. 22–24.
2. Аакер Д. Стратегическое рыночное управление / Аакер Д. ; [пер. с англ.] ; под ред. С. Г. Божук. – [7-е изд.]. – СПб. : Питер, 2007. – 496 с.
3. Андрушко В. Актуальні проблеми теорії й практики регіо-нального розвитку України в умовах проведення адміністративної реформи / Андрушко В. // Вісн. УАДУ при Президентіві України. – 2001. – № 2, ч. 2. – С. 44–50.

Рецензенти: *Коваль Г. В.* – д. н. держ. упр.;
Глубоченко К. О. – к. н. держ. упр.

© Івашків Ю. Д., 2014

Дата надходження статті до редколегії 20.10.2014 р.

ІВАШКІВ Юлія Дмитрівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: індикативне планування, та шляхи його практичної реалізації. Основні чинники розвитку регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНО- ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено положення законодавчої бази, які регулюють функціонування складових елементів інвестиційно-інноваційної системи в контексті розвитку аграрної політики. Доведено суперечливість нормативно-правової бази інноваційної діяльності. Запропоновано шляхи удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання розвитку інвестиційно-інноваційної системи в контексті реалізації аграрної політики. Зазначено, що розробка правових засад концепції інвестиційно-інноваційної системи в Україні прискорить створення умов для раціонального використання фактора інтернаціоналізації, сприятиме інноваційним процесам, досягненню стандартів і темпів інноваційного розвитку, властивих розвиненим країнам.

Ключові слова: інвестиційно-інноваційна система, аграрна політика, інновації, інноваційна інфраструктура, інноваційна діяльність.

Определено положение законодательной базы, регулирующих функционирование составляющих элементов инвестиционно-инновационной системы в контексте развития аграрной политики. Доказано противоречивость нормативно-правовой базы инновационной деятельности. Предложены пути совершенствования законодательного и нормативно-правового регулирования развития инвестиционно-инновационной системы в контексте реализации аграрной политики. Указано, что разработка правовых основ концепции инвестиционно-инновационной системы в Украине ускорит создание условий для рационального использования фактора интернационализации, способствовать инновационным процессам, достижению стандартов и темпов инновационного развития, присущих развитым странам.

Ключевые слова: инвестиционно-инновационная система, аграрная политика, инновации, инновационная инфраструктура, инновационная деятельность.

Applicable provisions of the legislative framework governing the functioning of the constituent elements of investment and innovation system in the context of agricultural policy. Proved contradictory legal framework of innovation. The ways of improvement of legislative and legal regulation of regional investment and innovation system in the context of agricultural policy. It is noted that the development of legal principles concept of regional investment and innovation system in Ukraine will accelerate the creation of conditions for sustainable use factor internationalization, innovation processes contribute to achieving the standards and pace of innovation inherent in developed countries.

Key words: investment and innovation system, agricultural policy, innovation, innovation infrastructure, innovation.

Вступ

Аграрна економіка України в контексті загально-світових тенденцій може ефективно розвиватись лише за умови постійного впровадження інноваційних ідей і проєктів. Необхідною умовою здійснення інноваційної діяльності в країні є наявність дієвої інвестиційно-інноваційної системи та сукупності законодавчих актів, які б регулювали функціонування її складових елементів.

Інноваційний розвиток став орієнтиром для впровадження новітніх науково-технологічних здобутків суспільства. Безперечно, дедалі більше аграрних підприємств усіх форм власності, різноманітних установ та організацій застосовують у своїй діяльності прогресивні досягнення науки і техніки.

Однак, на тлі передових цілей виникають і проблеми, подолання яких є необхідною умовою

для становлення та реалізації інноваційної моделі розвитку держави. Однією з таких проблем стала велика кількість нормативно-правових актів, що регламентують інноваційну діяльність, оскільки це заважає суб'єктам чітко визначити порядок, етапи та можливі способи інноваційної діяльності, що перешкоджає ефективному функціонуванню інноваційної моделі розвитку держави. Відтак, потреба створення єдиного кодифікованого нормативного акта є досить актуальною.

Постановка завдання

Проаналізувати законодавчі акти, які регулюють функціонування складових елементів інвестиційно-інноваційної системи в контексті реалізації аграрної політики.

Результати

Варто зазначити, що законодавство України у сфері інвестиційно-інноваційної діяльності базується на Конституції України і складається із законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про інноваційну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про інвестиційну діяльність» та інших нормативно-правових актів, які визначають правові, економічні та організаційні засади державного регулювання розвитку інвестиційно-інноваційної системи в Україні, встановлюють форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки інноваційним шляхом.

До того ж, інноваційна діяльність, а відтак і питання інноваційних систем регулюється низкою нормативно-правових актів вищої юридичної сили, а саме: Господарським кодексом України (де дається визначення інноваційної діяльності, визначаються її види, форми інвестування в інновації, шляхи і форми державного регулювання та система державних гарантій інноваційної діяльності, основні засади державної експертизи інноваційних проєктів, поняття та зміст договору на створення і передачу науково-технічної продукції, який використовується для виконання інноваційних розробок на замовлення суб'єкта інноваційної діяльності з метою їх наступної реалізації); Цивільним кодексом України (який регулює договірні відносини, що складаються в процесі виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських та технологічних робіт, в тому числі розробки інноваційних проєктів) [3].

На особливу увагу в інноваційній системі регіону заслуговує структура та характер відносин між суб'єктами. Національне правове поле, яке формалізує практику цих відносин, представлене сукупністю нормативно-правових актів різних органів державної влади, до яких належать: Положення про Державне агентство України з інвестицій та інновацій; Указ Президента України «Про Національну раду з інноваційного розвитку України»; постанови Уряду України «Про Концепцію державної підтримки розвитку малого підприємництва», «Про порядок укладення

договорів про спільну діяльність щодо виконання інвестиційних та інноваційних проєктів», «Про деякі питання організації діяльності технологічних парків» тощо.

Відповідно до законодавства державну підтримку одержують суб'єкти господарювання всіх форм власності, що реалізують в Україні інноваційні проєкти, зокрема підприємства всіх форм власності, які мають статус інноваційних. При цьому цілком ігнорується потреба сприяння розвитку елементів інноваційної інфраструктури, які є інструментом подолання розриву між ланками інноваційного процесу (освіта-наука-виробництво).

Таким чином, усвідомлення безальтернативності інноваційного шляху розвитку економіки України потребувало створення ґрунтовної нормативно-правової бази. Так, у 1991 р. був прийнятий перший Закон інноваційного спрямування «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності», який закладав основи державної політики в науково-технологічній сфері, визначав її основні завдання, механізми формування та реалізації. У 1993 р. було прийнято низку законів, спрямованих на охорону інтелектуальної власності, які відкривали шлях до формування ринку інновацій та участі України у міжнародному трансфері технологій.

Базовий Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», який визначає основні напрями державної політики в цій сфері і правове поле діяльності владних структур, був прийнятий 1 грудня 1998 р. Його положення набули розвитку в наступному знаковому нормативному акті – Законі України «Про інноваційну діяльність», в якому відбувся перехід від акценту на суто науково-технічній сфері, якою законодавство обмежувалося досі, до методології проєктного управління інноваційними процесами. В законі було визначено організаційні механізми та засоби фінансової підтримки виконання інноваційних проєктів. Нажаль, Закон «Про інноваційну діяльність» так і не вступив у дію в повному обсязі. Визначальну роль в цьому відіграло призупинення, одразу після його прийняття, низки головних положень щодо надання податкових та митних пільг для інноваційних підприємств. Не було реалізовано й положення закону щодо організаційної системи управління інноваційними процесами, зокрема – створення уповноважених державних та установ.

Можна виділити безліч нормативно-правових актів (закони, постанови, акти, укази та накази), які були прийняті, щодо розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи, а, відтак, і інноваційних систем, які встановлюють форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямовані на підтримку розвитку економіки. З них всіх, на нашу думку, варто відзначити Концепцію науково-технічного та інноваційного розвитку України та Стратегію Інноваційного розвитку України на 2010-2020 рр. в умовах

глобалізаційних викликів. Метою Концепції є визначення основних засад формування та реалізації збалансованої державної політики з питань забезпечення розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Положення Стратегії відповідають принципам сталого розвитку та завданню побудови конкурентоспроможної економіки, адаптованої до глобальних викликів у довгостроковому періоді.

Слід зазначити, що протягом 1992-2002 рр. було прийнято близько 150 правово-нормативних документів спрямованих на інноваційні перетворення в державі. Але значних зрушень в даному напрямку так і не відбулося. Однобокий підхід до впровадження політики інноваційного розвитку спричинив відсутність відповідної фінансово-кредитної, податкової, амортизаційної політики, позабюджетних комерційних інвестицій, що забезпечувало б стимулювання суб'єктів інноваційного процесу до рішучих і результативних дій.

Важливим є Закон України «Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні», що покликаний зобов'язати органи виконавчої влади України всіх рівнів створювати режим найбільшого сприяння виконання робіт, спрямованих на реалізацію відповідних пріоритетних напрямків і концентрації на них фінансово-економічних та інтелектуальних ресурсів.

Останніми роками в Україні були зроблені спроби по збереженню і розвитку наукового, науково-технічного і інноваційного потенціалу. Прийнята «Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004-2015 роки», реалізуючи яку українські вчені приступили до вироблення концепції інноваційної моделі розвитку економіки. Проте роль і місце інвестиційно-інноваційної системи в даній концепції не визначено, не конкретизована її структура. Аналізуються лише окремі сегменти: формування інституційного пристрою інноваційної економіки, технологічні пріоритети інноваційного розвитку виробничої сфери економіки, фінансування науково-технологічної і інноваційної діяльності, розвиток інноваційного підприємництва, ринок об'єктів права промислової власності, державна політика в національній інноваційній системі [1].

Важливим кроком на шляху розвитку інвестиційно-інноваційної системи в Україні стало прийняття урядом державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті та науці» на 2006-2010 рр. Необхідною складовою цієї програми є створення інформаційних ресурсів українського науково-освітнього простору. Отже, результатом реалізації програми має стати підвищення якості, доступності та конкурентоспроможності національної освіти і науки на світовому ринку праці та освітніх послуг; створення нових методів і надання нових можливостей для наукового пошуку та технологічного розвитку; підвищення ефективності наукових досліджень; створення умов для

ефективного наукового співробітництва; забезпечення доступу громадян до науково-освітніх ресурсів та створення умов для безперервного навчання протягом життя.

Стан розвитку науково-технологічної та інноваційної сфер неодноразово розглядала Рада національної безпеки і оборони України. Зокрема, за результатами її засідання Президент України видав Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан науково-технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного розвитку України». Одним із завдань, визначених в Указі було розроблення Концепції розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи та плану заходів щодо її реалізації.

Варто підкреслити, що з метою створення організаційно-економічних умов, які дієво впливатимуть на розвиток інноваційної діяльності в країні, розроблено та затверджено постановою Кабінету Міністрів України Державну цільову економічну програму «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки. Програма спрямована на створення інноваційної інфраструктури, здатної забезпечити ефективне використання вітчизняного науково-технічного потенціалу, підвищення рівня інноваційності та конкурентоспроможності національної економіки.

Подолання значного розриву між навчальним і науково-дослідним процесом має сприяти прийнятий Закон України «Про наукові парки». Зазначений законопроект визначає правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані зі створенням і функціонуванням наукових парків, заснованих на базі вищих навчальних закладів IV рівня акредитації та наукових установ України, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення і впровадження виробництва інноваційної продукції та її реалізації на внутрішньому та зовнішньому ринках, поєднання освіти, науки і виробництва з метою прискорення інноваційного розвитку економіки України.

У 2009 р. за розпорядженням Кабінету міністрів України було схвалено Концепцію розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи, метою якої є визначення основних засад формування та реалізації збалансованої державної політики з питань забезпечення розвитку національної інвестиційно-інноваційної системи, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Системний погляд на формування державної політики у сфері визначення пріоритетних напрямів інноваційного розвитку був закладений з прийняттям Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні». Зокрема, введено класифікацію пріоритетів інноваційної діяльності, визначено порядок формування, реалізації та моніторингу виконання пріоритетів інноваційного розвитку регіонів.

З прийняттям Закону України «Про державне регулювання діяльності в сфері трансферу технологій» Україна намагається включитися в світовий процес комерціалізації наукових знань. Названий Закон визначає правові, економічні, організаційні та фінансові засади державного регулювання діяльності у сфері трансферу технологій і спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу України, технологічності виробництва продукції, охорони майнових прав на вітчизняні технології на території держав, де планується або здійснюється їх використання, розширення міжнародного науково-технічного співробітництва у цій сфері [2].

Отже, в Україні за час її незалежного існування сформувалося досить розгалужене законодавче забезпечення інноваційної діяльності. У наведених нормативних актах закріплено основні положення державної політики у сфері інноваційної діяльності, поняття, якими керуються суб'єкти цієї діяльності та відповідні органи, що реалізують інноваційну політику, а також безпосередньо встановлено компетенцію органів державного управління інноваційною діяльністю. Однак, у цих документах немає комплексного визначення загальних напрямів державної політики в інноваційній сфері, правового механізму здійснення суб'єктами інноваційної діяльності та не впорядковано законодавче і правове підґрунтя реалізації державної політики інноваційного розвитку суб'єктами інноваційної діяльності та суб'єктами владних повноважень. До цього часу відсутня достатньо ефективна правова основа функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту, процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені.

Закони про Державний бюджет України протягом останніх років зупиняють дію норм законів України щодо рівня фінансового забезпечення наукової, науково-технічної, освітньої сфер, а також щодо створення пільгових умов для розвитку інноваційної діяльності.

Законодавством України, на відміну від більшості країн світу, не передбачено стимулювання залучення у науково-технічну та інноваційну сфери позабюджетних коштів, не стимулюються витрати промисловості на наукові дослідження і розробки, а також інвестиції в інноваційну сферу з боку банків та інших інвесторів.

До того ж, практично відсутні цільові законодавчі норми, спрямовані на підтримку інноваційної діяльності саме суб'єктів малого підприємництва. Відтак, інноваційні за суттю суб'єкти малого підприємництва через недосконалість, яка панує у чинному законодавстві України, формально такими не вважаються, а тому позбавлені можливості користуватися підтримкою з боку держави; у змісті діючих програм соціально-економічного та культурного розвитку та програм інноваційного розвитку недостатньо уваги

приділяється питанням створення сприятливого інноваційного бізнес-середовища для малого бізнесу.

Іншою суттєвою вадою вітчизняного інноваційного законодавства є те, що воно не вирішує основну проблему відносин з володіння та розповсюдження інновацій – проблему охорони прав на інтелектуальну власність.

Проведений аналіз свідчить, що в Україні прийнято базові нормативно-правові акти, які визначають складові інвестиційно-інноваційної системи та окремі програми їх розвитку. Формальним запишається законодавство щодо формування і розвитку інноваційної інфраструктури. Якщо розглядати вітчизняний досвід розвитку інноваційної інфраструктури, то варто відзначити часткову наявність нормативно-правового забезпечення її функціонування. Зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів» та «Про затвердження Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки»; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми «Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008-2012 роки», «Про схвалення інноваційної програми наукового парку «Київська політехніка» на 2007-2011 роки».

Дослідження законодавчої бази в сфері інноваційної інфраструктури в країні вказує на непослідовність кроків у її формуванні та фрагментарність. Закони України й інші нормативно-правові документи змістовно, в основному, не пов'язані між собою і досить часто суперечать один одному. У законах відсутні чіткі визначення та тлумачення термінів «технополіс», «бізнес-центр», «бізнес-інкубатор», хоча вони зазначаються у законах України «Про інноваційну діяльність» як інноваційні підприємства. Очевидно, що відсутність законодавчо закріплених визначень з урахуванням специфіки та сутності різних інноваційних структур ускладнює, а іноді унеможлиблює їх функціонування.

Звичайно, на нашу думку, доцільно було б розробити та прийняти нормативні акти, які б створювали умови та регулювали діяльність кожного виду об'єктів інноваційної інфраструктури.

Відтак, нормативно-правова база інноваційної діяльності є досить суперечливою, крім того, неповною мірою відповідає засадам економіки, що ґрунтується на знаннях. Не зважаючи на чималу кількість законодавчих актів в інноваційній сфері очікуваного позитивного ефекту не отримано. Тут можна дати наступні пояснення: інноваційне законодавство на сьогодні все ще перебуває в суперечливому стані у зв'язку з відсутністю єдиної концептуальної основи правового поля у сфері інноваційної діяльності; відсутність у державі відповідної інфраструктури, що могла б забезпечити реалізацію законодавства; відсутність

ефективної правової основи захисту прав інтелектуальної власності; нерозвиненість системи інноваційного менеджменту.

Незважаючи на те, що базове законодавство, необхідне для формування інноваційних систем, вже значною мірою створено, його практичне використання стримується: відсутністю цілісної кодифікованої системи законодавства, яке має врегулювати правовідносини у сфері інноваційної діяльності; недовершеністю, недосконалістю та безсистемністю формування нормативно-правової системи яка відповідає за регулювання та стимулювання інноваційної діяльності; поширенням практики ігнорування законодавства або зупинення дії статей законів, які стосуються фінансування та стимулювання науково-технічної та інноваційної діяльності; відсутністю системної, чіткої структурної законодавчої бази, що є регулюючою умовою створення підприємств і норм взаємин між суб'єктами інноваційної інфраструктури; не орієнтованістю українського інноваційного законодавства на функціонування економіки в жорсткому конкурентному середовищі;

Отже, на державному рівні визнано внутрішньополітичне та геополітичне значення та встановлено правовий зміст інвестиційно-інноваційної системи, що є необхідною передумовою змін векторності державної економічної політики у напрямку інноваційних трансформацій та оптимізації змісту її інноваційної складової з метою реалізації оптимальної з урахуванням світових тенденцій інноваційно-інвестиційної моделі розвитку національної економіки. Проте, незважаючи на це, не відбулося адаптації вітчизняного інноваційного законодавства, його пристосування до формування всіх підсистем інвестиційно-інноваційної системи та створення інноваційного ринку, включення до нього тих норм, які б, реалізуючи регулятивно-динамічну функцію права, активізували та спрямовували діяльність суб'єктів господарювання в інноваційне русло.

Відтак, в Україні необхідно здійснити низку заходів із систематизації чинного законодавства, а також з урахуванням розвитку інноваційної сфери врегулювати перспективні напрями аграрної політики та прийняти єдиний кодифікований акт – інноваційний кодекс України. Кодифікація інноваційного законодавства вирішить цілу низку завдань щодо формування оптимального нормативно-правового середовища функціонування інвестиційно-інноваційної системи відповідно до пріоритетів державної аграрної політики. Ці завдання розв'язуються, зокрема, шляхом систематизації складу всіх важливих елементів інноваційних правовідносин: їх суб'єктів та учасників; об'єктів; системи юридичних фактів, що опосередковують динаміку інноваційного процесу.

Також, з метою удосконалення механізмів державного регулювання інвестиційно-інноваційної системи необхідно: прийняти в новій редакції Закони України: «Про пріоритетні напрями

інноваційної діяльності в Україні» та «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»; сформулювати правове і методичне забезпечення діяльності в інноваційній сфері для венчурних фондів, суб'єктів інноваційної інфраструктури; розвивати та удосконалювати законодавче забезпечення ринку прав на об'єкти інноваційної діяльності, у тому числі адаптацію національного законодавства до відповідних стандартів ГАТТ/СОТ; вдосконалювати законодавчу базу, що регламентує охорону прав інтелектуальної власності; визначити законодавчими актами систему виплат винагороди винахідникам; законодавчо врегулювати запровадження нових інструментів регіонального розвитку; створити надійні правові гарантії для ефективного функціонування усіх форм власності і розвитку різноманітних форм підприємництва; відповідно до вимог законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» і «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» розробити та запровадити механізми проведення прогностичних досліджень, формування і реалізації інноваційних програм та державного замовлення, їх моніторинг, державної підтримки і залучення позабюджетних коштів для реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки та пріоритетних напрямів інноваційної діяльності; забезпечити посилення контролю за дотриманням норм Конституції України та вимог законів України з питань наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; внести зміни до Законів України: «Про інноваційну діяльність» (для запровадження механізмів стимулювання інноваційної діяльності, сприяння формуванню нових інноваційних підприємств); «Про освіту» (для надання університетам права на створення малих підприємств та особливих прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені за рахунок державного фінансування, частині використання в якості вкладів в уставні фонди малих підприємств, створених співробітниками); «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» (для регулювання складної роботи по будівництву сучасних центрів високих технологій і наукомісткого виробництва).

Зокрема, дуже важливо врегулювати питання про надання податкових і митних пільг технологічним паркам та вільним економічним зонам. На нашу думку, такі преференції слід залишити лише для невеликої кількості проєктів національного масштабу, які здійснюють принципово позитивний вплив на економіку країни. При цьому механізми державної підтримки інноваційної діяльності має бути істотно спрощено у формальній частині, з обов'язковим залученням до цієї процедури представників ринку високих технологій.

Ми переконані в тому, що розробка правових засад концепції інвестиційно-інноваційної системи в Україні прискорить створення умов для раціонального використання фактора інтернаціоналізації, сприятиме інноваційним процесам,

досягненню стандартів і темпів інноваційного розвитку, властивих розвиненим країнам.

Висновки

Загалом, в Україні створена важлива законодавча база для здійснення і розвитку інноваційної діяльності. Законодавче регулювання інвестиційно-інноваційної системи забезпечується Законами України, які безпосередньо регулюють інноваційну діяльність, а саме: «Про інноваційну діяльність», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про державне регулювання діяльності

у сфері трансферу технологій», «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків», «Про стимулювання розвитку регіонів» та іншими нормативно-правовими документами, зокрема Постановами Кабінету міністрів, Указами Президента тощо.

З метою формування цілеспрямованої, послідовної державної аграрної політики необхідним є забезпечення структурної повноти, комплексності і системності законодавчої і нормативно-правової бази щодо розвитку інвестиційно-інноваційної системи України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бубенко П. Інноваційний розвиток регіонів [монографія] / П. Бубенко, О. Снісаренко. – Харків : «Форт», 2009. – 160 с.
2. Задохайло Д. Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. Задохайло // Вісник Національної академії правових наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 177–185.
3. Кириченко І. Шляхи активізації інноваційної діяльності в регіоні / І. Кириченко // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами. Серія «Державне управління» [Зб. наук. праць] ДонДУУ. – Донецьк: ДонДУУ, 2006. – Вип. 61. – Т. VII. – С. 116–122.

Рецензенти: *Репешко П. І.* – к. н. держ. упр.;
Дерега В. В. – к. політ. н., доцент.

© Клименченко С. Л., 2014

Дата надходження статті до редколегії 24.09.2014 р.

КЛИМЕНЧЕНКО Сергій Леонідович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання розвитку інвестиційно-інноваційної системи в контексті реалізації аграрної політики України.

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Систематизовано та конкретизовано теоретичні засади у дослідженні понять та змісту інституційних механізмів державного регулювання освітньої системи. Розглянуто основні тенденції державного регулювання ринку освітніх послуг, визначено основні чинники та інституційні механізми державного управління розвитком вищою освіти України. Визначено напрями модернізації інституційного механізму регулювання ринку освітніх послуг.

Ключові слова: освіта, система освіти, освітній процес, державне управління, інституційний механізм, освітня сфера, ринок освітніх послуг, освітні реформи, механізми державного управління.

Систематизированы и конкретизированы теоретические основы в исследовании понятий и содержания институциональных механизмов государственного регулирования образовательной системы. Рассмотрены основные тенденции государственного регулирования рынка образовательных услуг, определены основные факторы и институциональные механизмы государственного управления развитием высшей образования Украины. Обозначено направления модернизации институционального механизма регулирования рынка образовательных услуг.

Ключевые слова: образование, система образования, образовательный процесс, государственное управление, институциональный механизм, образовательная сфера, рынок образовательных услуг, образовательные реформы, механизмы государственного управления.

Organize and focus the theoretical basis of the study of concepts and content of the institutional mechanisms of state regulation of the educational system. The main tendencies of the state regulation of the market of educational services, the major factors and institutional mechanisms of public administration in development of higher education in Ukraine. Indicated by the direction of modernization of the institutional mechanism of regulation of the education market.

Key words: education, education system, education, governance, institutional arrangements, educational field, education market, education reform, governance mechanisms.

I. Вступ

Результативність та ефективність функціонування системи вищої освіти України на початку XXI століття забезпечуватиметься тільки у випадку, коли її не зв'язуватимуть вирішенням тимчасових завдань, породжених економіко-політичною нестабільністю, демографічною кризою, соціокультурним вакуумом. Зрозуміти специфіку стратегічних завдань регулювання модернізаційних процесів у вищій освіті неможливо без чіткого уявлення про функціонування інших інституцій. Гармонійне узгодження освітніх потреб, що є основою визначення стратегічних напрямків реформування системи вищої освіти України, можливе за умов вивчення особливого типу взаємодії освіти з інституційним середовищем.

Враховуючи складні умови політичного, економічного, соціокультурного, екологічного, демо-

графічного розвитку нашої держави можна констатувати, що вища освіта України переживає складний період трансформації, тому роль державних механізмів у модернізації освітньої системи залишається вирішальною. Саме держава за допомогою не тільки прямого контролю, а й непрямих методів економічного, правового, організаційного регулювання має можливості визначати розвиток цієї галузі, тим самим забезпечуючи збереження і примноження національного потенціалу освіти України та позитивні зміни в інших сферах життєзабезпечення суспільства.

Дослідження інституційного регулювання неможливе без вивчення державно-управлінських, політичних, правових, економічних й інших інститутів як таких, що мають безпосередній вплив на модернізаційні процеси у сфері освіти України. Модернізація освіти як соціального

інституту перетворюється сьогодні у визначальну стратегічну основу розвитку особистості, суспільства та держави, стає запорукою їх майбутнього. Це і робить заявлену тему актуальною.

II. Постановка завдання

Безперечно, для виходу вищої освіти на європейський рівень потрібно модернізувати вищу освіту України та вдосконалювати політико-правовий, організаційно-управлінський, фінансово-економічний механізми інституційного регулювання цього процесу.

Наведене дає підстави стверджувати, що дослідження інституційного регулювання модернізації вищої освіти набуває особливої актуальності і його вже не можна відкладати на майбутнє. У цьому контексті актуальними стають завдання вивчення модернізації вищої освіти та вдосконалення механізмів її інституційного регулювання.

III. Результати

Найважливішою характеристикою функціонування ринку освітніх послуг виступає його інституціональна структура. Поняття «інститут» має складну структуру, в науковій літературі до теперішнього часу не склалося єдиної думки щодо визначення даного поняття. Відтак, існують різні визначення поняття «інститут». Наприклад, в роботі Е. Єфімової під терміном «інститут» розуміється суб'єкт господарської діяльності, зв'язки, відносини і норми, які мають стійкий характер і зберігаються тривалий час. Дане визначення відрізняє двоїсте трактування поняття інституту як організації і сукупності норм (правил) поведінки суб'єктів ринку. Прикладом такого підходу може також служити визначення, запропоноване в роботі І. Ашмарова, який виділяє інститути-організації та інститути-норми. На нашу думку, наведені вище трактування поняття «інститут» призводять до спотворення його сутнісного змісту. У класичних роботах з інституційної теорії поняття «інститут» використовується для позначення певного набору формальних і неформальних правил, включаючи пристрої, які забезпечують їх дотримання. При цьому організації виступають в ролі суб'єктів, які реалізують моделі поведінки, закладені в інститутах. Найбільш доречним в цьому сенсі є визначення організації, сформульоване Д. Нортон: «інститути разом з людьми, які використовують можливості, створювані цими інститутами, називаються організаціями».

Таким чином, сутність поняття «інститут» розкривається в сукупності правил поведінки, які обумовлюють формування певних моделей поведінки суб'єктів ринку, проходження яким дозволяє мінімізувати величину трансакційних витрат і підвищує тим самим ефективність ринкового механізму [4].

Виходячи з вищесказаного, в рамках даного дослідження під поняттям інститут розуміється набір формальних та неформальних правил, включаючи пристрої, необхідні для їх виконання. Передумовою формування інститутів, як певних наборів правил, які структурують поведінку

суб'єктів ринку обумовлено наявністю трансакційних витрат. Саме зниження трансакційних витрат і пов'язаних з ними наслідків опортунізму ринкових агентів обумовлює необхідність створення інституційної та організаційної інфраструктури, яка встановлює певні стандарти поведінки та забезпечує контроль за їх дотриманням.

Створення такої інфраструктури може відбуватися як «знизу», так і «зверху». До числа перших можна віднести, наприклад, інститут інформаційних посередників – експертів на ринку, які володіють порівняльними перевагами в проведенні вимірювань, що дозволяє їм пропонувати консультаційні послуги споживачам. До другої групи належать інститути, створення яких ініціюється суспільством органами державної влади, наприклад інститут акредитації вищих навчальних закладів.

Роль таких інститутів для ринку освітніх послуг велика, оскільки виконуючи певні функції, вони тим самим забезпечують зниження трансакційних витрат і підвищують ефективність функціонування ринку освітніх послуг та економічної системи в цілому. При цьому своє практичне втілення інституціональні правила отримують в діяльності різних організацій. Сукупність інститутів, організацій і методів управління в системі освітнього ринку утворюють інституціональний механізм його регулювання. Даний механізм спрямований на зниження трансакційних витрат, що виникають в процесі функціонування ринку освітніх послуг за допомогою реалізації наступних функцій: інформаційної; координаційної; функції мотивації (стимулювання); функції контролю; передачі знань і навчання.

Відтак, «інституційне регулювання освіти» варто розглядати як цілеспрямовану діяльність органів публічної влади, що впливає на розвиток освіти в напрямку вдосконалення всіх компонентів освітньої системи, зв'язків між суб'єктами освітньої діяльності, взаємовідносин між системою освіти України та світовими освітніми системами; системами соціального захисту безпосередніх учасників освітньої діяльності тощо з урахуванням впливу політичних, правових, економічних, соціокультурних інститутів. При цьому, суть модернізації вищої освіти полягає в оновленні або формуванні нових інституцій, що створюють умови для модернізації освіти через застосування ефективно діючих механізмів інституційного регулювання на сучасних засадах принципів освітньої політики шляхом урахування впливу на вищу освіту політичних, правових, економічних, соціокультурних й інших чинників.

Інституційний механізм регулювання ринку освітніх послуг являє собою складне утворення, яке з одного боку характеризується набором певних правил поведінки (інститутів) з іншого – діяльністю організацій, що реалізують ці правила на практиці. Виходячи з цього, зміст інституційного механізму регулювання ринку освітніх послуг розкривається у взаємодії таких елементів: формально встановлені правила, які

регулюють поведінку учасників ринку освітніх послуг; неформальні правила поведінки, вироблені учасниками освітнього ринку на основі повторюваних взаємодій; сукупність правил, що встановлюють рамки для інститутів регулювання; організації як стійкі форми відносин між індивідами, що реалізують певні інституційні правила поведінки, за допомогою заходів адміністративного, економічного, соціального та психологічного впливу. Таким чином, інституційний механізм регулювання ринку освітніх послуг являє собою сукупність інституційних правил, який надає регулюючий вплив на суб'єктів ринку і реалізуються в діяльності різних організацій за допомогою заходів адміністративного, економічного та соціально-психологічного впливу.

Інститути ринку освітніх послуг мають різні характеристики і виконують різні функції, але, в той же час, мають ряд загальних ознак, що дозволяє виділити окремі групи (типи) інститутів.

Грунтуючись на різних підходах до класифікації інститутів і враховуючи специфіку ринку освітніх послуг, виділимо наступні критерії для класифікації його інститутів: за ступенем формалізації (неформальні і формальні інститути); за джерелами походження (громадські, державні та приватні інститути); за рівнями впливу (макроінститути, мезоінститути, мікроінститути); за формою участі в процесі відтворення (інститути, які мають регулюючий вплив на процес виробництва освітніх послуг і на процес обміну); за ознакою спрямованості на зниження різних трансакційних витрат; за характером впливу на поведінку економічних агентів (інститути прямого адміністративного впливу, інститути непрямого впливу; за ступенем залучення в процес регулювання ринку освітніх послуг (основні, допоміжні); за ступенем зрілості (інститути, які розвиваються, розвинені і інститути ринку освітніх послуг котрі руйнуються).

Наведена вище класифікація не є вичерпною, оскільки ринок освітніх послуг є відкритою системою, яка динамічно розвивається, постійно відчуває вплив, як внутрішніх, так і зовнішніх чинників, що знаходить своє відображення у змінах структури інститутів, їх функціях.

Сутність інститутів ринку освітніх послуг розкривається в їх функціях. З позицій інституціональної теорії функції, які виконують інститути умовно можна поділити на дві групи: функції, що характеризують інституційне середовище в цілому і функції, що характеризують окремі інститути. Іншими словами інституціональне середовище визначає умови взаємодії для всіх суб'єктів ринку, при цьому окремі інститути можуть задовольняти потреби окремої групи ринкових суб'єктів. Наприклад, інститут законодавства у сфері вищої освіти створює загальні нормативно-правові рамки і умови діяльності для всіх учасників ринку, а інститут освітнього кредитування задовольняє потреби конкретної групи суб'єктів – споживачів освітніх послуг. Інститути надають регулюючий

вплив за допомогою методів прямого і непрямого впливу. Відтак, базовим інститутом в системі ринку освітніх послуг є інститут законодавства, що включає в себе сукупність нормативно-правових актів, що встановлюють засади діяльності суб'єктів ринку та регулюючих органів.

Фінансові інститути ринку освітніх послуг забезпечують залучення фінансових ресурсів, які надходять в освітню систему за допомогою державного і ринкового механізмів. У другому випадку великого значення набувають допоміжні інститути, що розширюють споживчий попит на освітні послуги і сприяють притоку коштів споживачів до ВНЗ.

В даний час відзначається міжнародна тенденція до зниження частки бюджетного фінансування вищої освіти. Це обумовлює посилення ролі недержавних інститутів фінансування ВНЗ, що зокрема, виражається у формальному закріпленні таких інститутів, як піклувальні ради ВНЗ і фонди цільового капіталу, метою яких є фінансування програм розвитку освіти і науки. В окремих розвинених країнах громадська модель фінансування вищої освіти займає провідне становище, в Україні розвиток даних інститутів знаходиться в початковій стадії. Тим не менш, в майбутньому, в умовах триваючого скорочення обсягів державних субсидій на вищу освіту, роль громадських інститутів фінансування ВНЗ буде зростати.

Велику роль у функціонуванні ринку освітніх послуг відіграють інститути оцінки якості освіти. Роль даних інститутів полягає в тому, що, володіючи порівняльними перевагами в проведенні вимірювань в порівнянні з іншими суб'єктами ринку, вони сприяють зниженню загальної величини витрат виміру і витрат виявлення альтернатив для споживачів освітніх послуг. Інститути вимірювання якості представлені як державними органами, так і громадськими організаціями, що здійснюють незалежну оцінку якості освіти у ВНЗ. До числа державних інститутів оцінки якості вищої освіти необхідно віднести інститут державної акредитації та ліцензування. На думку автора, в майбутньому можна очікувати посилення ролі громадської оцінки якості вищої освіти, що пов'язано із загальною тенденцією до зростання впливу на діяльність ВНЗ різних груп інтересів: абітурієнтів та учнів ВНЗ, роботодавців, професійних асоціацій. Важливим фактором інституційних змін в даній сфері є також процес інтеграції України в загальноєвропейський освітній простір, в якому основною є саме суспільна модель оцінки якості.

На додаток до інститутів оцінки якості освіти виступають інститути інформаційного забезпечення. Роль даних інститутів полягає в тому, що вони сприяють економії витрат суб'єктів ринку з пошуку, обробки та аналізу інформації, в т.ч. інформації про якість, умови та вартість навчання в різних ВНЗ, кваліфікації викладачів тощо. У поєднанні з інститутами оцінки якості освіти інститути інформаційного забезпечення дозволяють знизити ступінь інформаційної асиметрії, об'єктивно

виникаючої на ринку освітніх послуг. Реалізація функцій даної групи інститутів здійснюється за допомогою: створення інформаційних порталів, які акумулюють різні відомості щодо освітньої та наукової діяльності ВНЗ, складання рейтингів ВНЗ та ін. Інститути ієрархії освітнього ринку відбивають різноманіття правових та організаційних форм і статусів в освітньому просторі. Інститути ієрархії визначають специфіку та відмінності між рівнями вищої освіти: бакалаврат, магістратура та аспірантура.

Слід зазначити, що особливістю представлених інститутів є їх формальний характер, в той же час в функціонуванні ринку освітніх послуг велику роль відіграють неформальні інститути, які знаходять своє вираження в принципах і правилах поведінки, представлених в академічному співтоваристві.

Інститути академічного середовища також виконують різні функції: встановлення певних цінностей і норм робить регулюючий вплив на стратегії ВНЗ, впливаючи тим самим на різні параметри ринкового середовища: політику якості ВНЗ, стратегії прийому до нього, розподіл ресурсів між викладанням і дослідницькою діяльністю тощо.

Аналіз інституційного механізму регулювання ринку освітніх послуг показав, що регулюючий вплив на ринок роблять два типи суб'єктів: органи державної влади та громадські організації. Відповідно можна виділити два типи інституціонального регулювання: державне й суспільне. Інститути громадського та державного регулювання можуть виконувати однакові функції, наприклад, оцінка якості вищої освіти здійснюється як державним акредитаційним агентством, так і незалежними громадськими організаціями. Однак, методи регулювання державних інститутів часто включають заходи безпосереднього адміністративного впливу, в той час як характер регулюючого впливу громадських інститутів носить опосередкований характер.

З огляду на вищезазначене, вважаємо за доцільне окремо розглянути державні органи та інститути державно-громадського управління системою вищої освіти України. В цілому, державні органи управління освітою – це ієрархічна система керівних органів, яка включає вищий, центральний, регіональний, обласний і районний рівні. В управлінні вищою освітою України безпосередньо беруть участь лише перші три рівні, кожний з яких має власні повноваження для реалізації державної освітньої політики:

- вищий рівень визначає цілі, завдання, механізми реалізації державної освітньої політики, розробляє законопроекти, нормативно-правову базу функціонування і розвитку освіти, до нього слід віднести Верховну Раду України та Президента України;

- центральний рівень, який очолює Кабінет Міністрів України, – здійснює управління освітою через Міністерство освіти і науки України та

установи у його складі (Державна акредитаційна комісія України, Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки України), міністерства і відомства, яким підпорядковані навчальні заклади освіти. Названі державні органи реалізують державну освітню політику, здійснюючи контроль за її втіленням та дотриманням законодавчих актів у галузі вищої освіти, розробляє програму розвитку вищої освіти і стандарти вищої освіти, визначає нормативи матеріально-технічного, фінансового забезпечення вищих навчальних закладів, здійснює аналітично-прогностичну діяльність у галузі вищої освіти, визначає тенденції і стратегічні напрями її розвитку, здійснює організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю вищих навчальних закладів тощо;

- регіональний рівень – місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування – встановлюють обсяги бюджетного фінансування вищих навчальних закладів державної і комунальної форми власності, забезпечують виконання державних програм у галузі вищої освіти, здійснюють соціальний захист учасників навчального процесу, забезпечують розвиток мережі вищих навчальних закладів, зміцнення матеріальної бази, господарське обслуговування закладів вищої освіти, вивчають потреби у фахівцях на місцях і вносять пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, залучають підприємства, установи, організації для вирішення проблем розвитку вищої освіти, сприяють працевлаштуванню випускників вищих навчальних закладів, які їм підпорядковані.

Розглянемо повноваження зазначених органів влади детальніше. Значні повноваження у нашій державі щодо державного управління системою вищої освіти має Міністерство освіти і науки. До його компетенції належать: здійснення навчально-методичного керівництва, контролю за дотриманням вимог стандартів вищої освіти, державне інспектування; ліцензування та акредитація вищих навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування; встановлення відповідності документів про вищу освіту та вчені звання; організація виборів, затвердження та звільнення з посад керівників підпорядкованих йому вищих навчальних закладів; організація атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників щодо присвоєння їм кваліфікаційних категорій, педагогічних та вчених звань. Міністерство освіти і науки визначає обсяги матеріально-технічного забезпечення та фінансової підтримки для вищих навчальних закладів та здійснює спільно з іншими відповідальними органами влади контроль за дотриманням ними законодавчих актів та директив, що стосуються їхньої діяльності та фінансування.

Значну роль в управлінні вищими навчальними закладами здійснюють міністерства і відомства, яким підпорядковані окремі заклади освіти. На

сьогодні близько 50 % вищих навчальних закладів підпорядковані 35 галузевим міністерствам і відомствам. Спільно із Міністерством освіти і науки вони беруть участь у здійсненні державної політики у галузі вищої освіти, науки, професійної підготовки кадрів; беруть участь у здійсненні ліцензування та акредитації підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; сприяють працевлаштуванню випускників підпорядкованих їм вищих навчальних закладів; здійснюють контрольні функції за дотриманням вимог щодо якості вищої освіти; організовують вибори, затверджують та звільняють з посади керівників вищих навчальних закладів [2].

Наразі Міністерство освіти і науки України послідовно висловлює свою позицію щодо необхідності централізації управління системою вищої освіти, подальшого зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких будуть знаходитися вищі навчальні заклади різних рівнів акредитації, підпорядкування вищих навчальних закладів Міністерству освіти і науки як єдиному центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти.

За роки незалежності в Україні накопичено досвід функціонування інститутів державно-громадського управління системою вищої освіти. Значну роль серед них, відіграють Громадська рада та Всеукраїнська студентська рада при Міністерстві освіти і науки України, асоціації вищих навчальних закладів, Спілка ректорів вищих навчальних закладів України, ради ректорів і директорів вищих навчальних закладів, наглядові ради вищих навчальних закладів, як відкриті системи, що активно взаємодіють з освітнім середовищем. Проте не можна говорити про високу ефективність діяльності цих органів та дієвий вплив на прийняття та реалізацію управлінських рішень у сфері вищої освіти. Їм часто бракує системності у роботі, чіткості у взаємодії з державними органами управління, підкріплення діяльності відповідною правовою базою, яка б визначала механізм реалізації прийнятих рішень та рекомендацій. Інститути державно-громадського управління вищою освітою переважно не мають реального впливу на найважливіші рішення з питань основної і перспективної діяльності вищої школи, займаються розв'язанням другорядних проблем, нерідко відіграють лише декоративну роль. Також не посіли належного місця у системі державного управління вищої освіти громадські органи створені при МОН України, Ради ректорів та Асоціації вищих навчальних закладів України. Спілка ректорів вищих навчальних закладів України не має дієвих механізмів взаємодії з Міністерством освіти і науки, можливості впливу на його рішення, хоча подібні інститути в країнах розвинутої демократії, наприклад, відіграють важливу роль у здійсненні управління системами

вищої школи, маючи навіть право вето з окремих питань.

Таким чином, можна констатувати, що система державного управління вищою освітою є достатньо централізованою, у ній майже не залишається місця для автономії вищих навчальних закладів.

Отже, особливістю в організації інститутів державно-громадського управління, яка відбивається на їх статусі, є те, що їх переважно створюють органи влади, а не саме суспільство, інтереси якого мають враховуватися під час формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Такі структури, створені при Міністерстві освіти і науки, або за ініціативою інших органів влади мають формальний характер. Потрібно відмовитися від відомчого підходу до формування таких організацій, затвердження їх складу органами державної влади самостійно, а не зацікавленими громадськими організаціями. Слід забезпечити участь у них по-справжньому незалежних експертів та представників професійних освітніх об'єднань. Проте на сучасному етапі слід констатувати, що функціонування громадських консультативних утворень ґрунтується на керованому форматі взаємодії з органами влади.

Є нагальна необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні вищих навчальних закладів, здатних формувати пропозиції щодо подальшої стратегії реформування та вдосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності вищих навчальних закладів, визначати соціальне замовлення, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату [3]. Розвиток системи громадського самоврядування у вищій школі передбачає залучення до неї різнопланових соціальних груп населення, які зацікавлені у вищій освіті, і, щонайважливіше, безпосередньо академічної громадськості університетів. На жаль, не всі національні університети у цих питаннях займають прогресивну позицію, вивчають і запроваджують зарубіжний досвід залучення громадськості до вирішення завдань перспективного розвитку вищої освіти, напрацювання механізмів розвитку автономії, взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів вищої освіти, розроблення новітнього освітнього змісту, нових технологій навчання та оцінювання його результатів, моніторингу якості освіти тощо.

Визначальним у реформуванні управління освітою на демократичних засадах має стати досягнення тісної співпраці органів державного управління освітою всіх рівнів, навчальних закладів, громадського самоврядування та піднесення їх відповідальності у межах розмежованих повноважень. З цією метою необхідно: сформувати цілісну систему інституційно розвинених і законодавчо уповноважених громадських органів у вищій школі; наділити громадські органи правом брати реальну участь у вирішенні питань основної діяльності вищої школи, аж до права вето на окремих адміністративних рішеннях; визначити

перелік питань вищої школи, з яких (утворення, надання особливого статусу закладу тощо) без згоди відповідних громадських органів не можуть прийматися адміністративні ухвали; законодавчо встановити порядок формування і можливі джерела фінансово-економічного підтримання діяльності громадських органів у вищій освіті [1].

Питання створення механізмів дієвої взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів є дуже актуальним, про що свідчить його визначення як основного завдання Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затвердженої Указом Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 р. Модернізація системи управління освітою має здійснюватися на засадах розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, в якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами. Необхідно створити гнучку, цілеспрямовану, ефективну систему державно-громадського управління освітою, що забезпечуватиме інтенсивний розвиток та якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб держави, запитів особистості [3].

Зазначене, зокрема, передбачає: оптимізацію органів управління освітою, децентралізацію управління у цій сфері; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління освітою; розроблення системи заходів (науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їх прав і можливостей щодо фінансової самостійності; подолання бюрократизації в системі управління освітою, удосконалення порядку перевірок та звітності навчальних закладів.

Отже, при вивченні інституційного механізму регулювання ринку освітніх послуг автором були виділені наступні тенденції його розвитку: посилення регулюючої ролі громадських інститутів; результатом розвитку суспільних інститутів регулювання ринку освітніх послуг стає зміна характеру методів впливу: крім державних та ринкових методів впливу великого значення набувають громадські методи, дія яких заснована не на жорстких санкціях і цінових сигналах, а на формуванні стимулів; підвищення ступеня інституційного та організаційного різноманіття.

Сучасний ринок освітніх послуг характеризується появою нових інституційних та організаційних форм у сфері ВНЗ (регіональні університети, національні дослідницькі університети, інститут бакалаврату та магістратури); інтеграція системи освіти України в міжнародний освітній простір, що виражається в копіюванні інститутів, організаційних форм і практик поведінки, притаманних зарубіжним країнам.

IV. Висновки

Зазначені тенденції дозволяють зробити висновок про те, що інституційний механізм регулювання ринку освітніх послуг України перебуває в стадії становлення. Високий ступінь інституційної різноманітності визначає наявність конкуренції між різними варіантами інституційного дизайну, вибір між якими буде залежати від поєднання внутрішніх (характер і динаміка попиту на освітні послуги) і зовнішніх (державна освітня політика) факторів.

Таким чином, процес модернізації освітньої сфери України повинен відбуватися з урахуванням чинників інституційного середовища, структурні й функціональні зміни якого потребують розроблення адаптивних механізмів інституційного регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карпенко М. Пріоритети розвитку вищої освіти в Україні у руслі загальноєвропейських тенденцій / М. Карпенко // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005. – К., 2005. – С. 407–416.
2. Кремень В. Модернізація системи освіти як важливий чинник інноваційного розвитку держави / В. Кремень // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти. – Х., 2003. – Вип. 1. – С. 3–9.
3. Мазак А. Управління освітою в умовах демократизації суспільних процесів / А. Мазак // Освіта і управління. – 2004. – № 4. – С. 49–52.
4. Навроцький О. Вища школа України в умовах трансформації суспільства / О. Навроцький. – Х. : Основа, 2000. – 240 с.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.** – д. н. держ. упр.;
Донченко Т. О. – к. н. держ. упр., викладач.

© Кудрейко О. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 16.09.2014 р.

КУДРЕЙКО Олександр Миколайович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: інституційні механізми державного регулювання освітньої системи, шляхи державного регулювання ринку освітніх послуг.

ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Встановлено, що процеси електронізації державного управління є результатом розвитку електронно – комунікаційних технологій. Головною метою цих процесів визначено удосконалення безпосередньо системи державного регулювання. Найперспективнішим шляхом реалізації концепції раціонального та ефективного керування державою визнано широке впровадження у сферу державного регулювання єдиної структурованої електронної системи державного управління, заснованої на засадах конкуренції, прозорості, недискримінації.

Ключові слова: державне електронне управління, електронізація, державне регулювання, інформаційно-комунікаційні технології.

Установлено, что процессы электронизации государственного управления является результатом развития электронно – коммуникационных технологий. Главной целью этих процессов определено усовершенствование непосредственно системы государственного регулирования. Перспективным путем реализации концепции рационального и эффективного управления государством признано широкое внедрение в сферу государственного регулирования единой структурированной электронной системы государственного управления, основанной на принципах конкуренции, прозрачности, недискриминации.

Ключевые слова: государственное электронное управление, электронизация, государственное регулирование, информационно-коммуникационные технологии.

Processes elektrornizatsiyi governance is the result of electron – communication technologies. The main goal – improvement of the system of state regulation directly and most promising economy by implementing the concept of sustainable and effective governance is a broad introduction to the scope of state regulation of single structured electronic system of governance based on the principles of competition, transparency, non-discrimination.

Key words: public electronic management, of computers state regulation, Information and communication technologies.

Вступ

Загальновідомі передумови створення системи «електронного управління державою»:

- економічні (зменшення трат на обслуговування);
- технічні (поява необхідних технологій);
- соціальні (зростання рівня соціальної та технічної грамотності населення)

Серед форм регулювання економіки з боку держави, на доцільність застосування яких в ринкових умовах вказує професор Б. А. Райзберг, він виділяє регулювання за допомогою формування державних програм. Але державна економічна політика визначає не тільки поточні механізми регулюючого впливу держави на розвиток економіки і суспільства, вона формує певну стратегію розвитку на перспективу. Прогресивну роль відіграють також правила і норми, тобто інститути реалізації економічної політики, в якості

найбільш інноваційного з яких виступає електронізація, що стрімко розвивається в останнє десятиліття в Україні. Широке поширення електронних технологій ставить задачу, з одного боку, теоретичного осмислення інституціональних змін які відбуваються, а з іншого – розробки практичних механізмів їх більш ефективного використання. Концепція електронізації держави стала, з одного боку, об'єктивним наслідком стрімкого розвитку електроннокомунікаційних технологій, а з іншого, – сформувалася у відповідь на потреби реформування самої держави, обумовлені злетом і припиненням існування кейнсіанської держави загального благоденства на думку американського вченого М. А. Ейснера. В останнє 20 – річчя ХХ в. в розвинених країнах були реалізовані різні моделі реформування системи державного регулювання, орієнтовані на вирішення проблем його ефективності, відпо-

відності принципам демократії, вимогам економічної ефективності, відповідальності та відкритості [2]. Однією з таких моделей виступає концепція нового державного управління (New Public Management-NPM) [3], розроблена на основі реалізації ряду основоположних принципів, яку представляє [4, с. 122]:

- досягнення високої продуктивності праці державних службовців у сфері надання послуг держави з розширеним попитом без підвищення податкового тягаря;
- клієнтоорієнтованість, що припускає оптимізацію державних витрат, які визначаються потребами громадян;
- підвищення якості державних послуг;
- децентралізація переведення центру відповідальності на нижчі рівні державного управління;
- бюджетування за результатами, тобто орієнтація на результат.

Мета статті. Дати визначення термінам електронізація, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Проаналізувати сучасний стан державного електронного регулювання економіки, дослідити тенденції його розвитку.

З другої половини 1990-х рр. основним чинником реформування системи державного регулювання в розвинених країнах стала масова інформатизація. Причому саме держава виступила в ролі інституціонального інноватора, примушуючи суб'єкти бізнесу і громадян до електронної взаємодії з митними, податковими, паспортними та ін. державними службами. В Україні також відбувається перехід до суцільної електронізації державного управління. Процес проходить повільно та «лоскутно» з причин того, що далеко не всі і не до кінця усвідомлюють сутність цього процесу, зводячи його лише до електронізації мережевої інфраструктури органів влади. Згідно Концепції Національної програми інформатизації України, ми мали станом на 1998 р. низький рівень інформатизації українського суспільства порівняно з розвинутими країнами Заходу.

Загальна криза та технологічне відставання поставили у скрутне становище галузі, які займаються створенням і використанням засобів інформатизації та відповідної елементної бази. Складовою стратегічних ресурсів країни і одночасно національної інфраструктури є державні інформаційні ресурси. За останній час, згідно із аналітичними даними міжвідомчих комітетів, були створені такі державні інформаційні ресурси: бази даних «Законодавчі та нормативні акти України», «Податки України» (внесено близько 10 тисяч документів), «Ресурси України» (постійно актуалізується інформація про 260 тисяч підприємств та організацій України), «Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України» (внесено з присвоєнням унікального коду більше ніж 600 тисяч суб'єктів господарської діяльності) та інші. Електронна газета «Все – всім» об'єднує декілька десятків баз даних, що включають

науково-методичну, банківську, комерційну, законодавчу та іншу інформацію. У більш як 66 відсотках баз даних інформація подавалася українською мовою, у 26 відсотках – тільки російською та у 8 відсотках – іноземними мовами. Але на цей час діяльність державних установ та організацій щодо формування та використання інформаційних ресурсів є неузгодженою, що призводить до виникнення певних труднощів при формуванні єдиного інформаційного середовища і, як наслідок, до низького рівня інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності державних органів. Тільки у 23 міністерствах і відомствах вже існували електронні інформаційні ресурси. Невизначеність правової та фінансово-економічної основи діяльності різних суб'єктів у сфері інформатизації призводить до інформаційного монополізму управлінських та комерційних структур на відкриті інформаційні ресурси загального користування, знецінення товарної вартості інформаційних ресурсів держави, а також обмеження права на використання інформаційних ресурсів держави для більшості громадян. У державі лише тільки створюється, розробляється або планується розробити декілька відомчих та міжвідомчих систем: міністерства транспорту, міністерства фінансів, міністерства енергетики та деяких інших міністерств та відомств України. Але є й такі, що не мають серйозної автоматизованої системи. Більшість корпоративних автоматизованих систем є відмінними з огляду як на апаратне, так і на програмне забезпечення. Особливо це стосується прикладних задач. Тому на цей час забезпечення взаємообміну між органами державної влади оперативною інформацією через її неструктурованість та неузгодженість форматів є досить складною проблемою. Загальна інформація здебільшого надходить у неформалізованому вигляді, в різних фізичних формах (від електронних зведень до друкованих видань). Усе це спричиняється, зокрема, повільним освоєнням перспективних ІТ, до того ж ускладненим через недостатність та неповноту системи гармонізованих з міжнародними стандартів у сфері інформатизації, через що різко зменшується конкурентоспроможність вітчизняних технічних та програмних продуктів на світовому ринку. Нині в Україні кількість стандартів з ІТ становить близько 4 відсотків загальної кількості державних стандартів, тоді як в інших країнах ця частка перевищує 10 відсотків. До того ж темпи розвитку міжнародної стандартизації у галузі ІТ є випереджаючими відносно інших галузей і щорічно зростають на 10-15 %. На сьогодні міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) розроблено та прийнято більше 1400 міжнародних стандартів з ІТ, стільки ж розробляється. А в Україні за період з 1992 по 1997 роки розроблено та впроваджено лише близько 100 державних стандартів з ІТ, переважно термінологічних. Таку негативну тенденцію відставання України від

міжнародного рівня розвитку стандартизації у сфері інформатизації треба виправляти. Першочергові пріоритети надаються створенню нормативно-правової бази інформатизації, включаючи систему захисту авторських прав і особистої інформації, розробленню національних стандартів у галузі інформатизації; формуванню телекомунікаційної інфраструктури, перш за все оптимізації діючої мережі магістралей передачі даних, будівництву нових сучасних каналів, включаючи волоконно-оптичні та супутникові системи зв'язку; формуванню комп'ютерної мережі освіти, науки та культури як частини загальносвітової мережі INTERNET; здійсненню заходів щодо інформаційної безпеки. Важливе значення має інформатизація у сфері захисту навколишнього середовища та національного природокористування. У розвитку національної інфраструктури особливе місце належить виробництву елементної бази, власних конкурентоспроможних засобів обчислювальної техніки та інформатики, що акумулювали б у собі досягнення вітчизняної та світової науки і орієнтувалися на реалізацію перспективних інформаційних технологій.

Уряд ставить за мету підвищення рівня інформатизації, здійснення ряду взаємопов'язаних проєктів, спрямованих насамперед на розвиток телекомунікаційного середовища, створення потужних інформаційних ресурсів, в першу чергу соціально-економічного значення (бази даних про населення держави, географічних даних на основі електронного картографування), застосування комп'ютерних інформаційних технологій на всіх рівнях управлінської діяльності. І це логічно, тому, що входження України у світове інформаційне середовище на паритетно-правовій основі на початковому етапі можливе шляхом придбання державою ліцензій у провідних світових виробників інформаційних продуктів з подальшим їх впровадженням на вітчизняному ринку.

Незважаючи на те, що електронізація безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють значення цього явища. Узагальнивши усі визначення, на нашу думку, під «електронізацією державного управління» слід розуміти спосіб організації роботи державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади. На практиці це означає організацію діяльності органів влади, їх взаємодію з фізичними та юридичними особами шляхом максимального використання у їхній діяльності сучасних інформаційних-комунікаційних технологій. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – сукупність технологій, що забезпечують фіксацію інформації, її обробку та інформаційні

обміни. До ІКТ відносять комп'ютери, програмне забезпечення та засоби електронного зв'язку. Часто до ІКТ відносять також технології управлінського консультування і проєктування бізнес і адміністративних процесів, бо результати проєктування, як правило, мають на увазі використання комп'ютерів і електронного зв'язку. Інформаційне регулювання – комплекс законодавчих заходів, покликаних регулювати інформаційні відносини – відносини, що виникають в суспільстві з приводу прав і обов'язків по фіксації, зберіганню, обробці та обміну інформацією.

В державних відомствах основною метою використання ІКТ є фіксація юридичних значимих фактів. ІКТ у соціальній сфері є тільки матеріально-технічним оснащенням поряд з підручниками та партами, медичним обладнанням та спеціальним одягом, електричною енергією та спортивними тренажерами. Іншими словами, якщо в державному апараті фіксація юридичних фактів може бути кінцевою метою діяльності чиновника, то в соціальному секторі ІКТ є засобом досягнення інших кінцевих цілей – надання освітніх та медичних послуг, забезпечення надійності та ефективності використання коштів Пенсійного фонду і т.д. Значимість цілей виявляється різним чином: шляхом оцінки послуг на вільному ринку, шляхом конкуренції організацій державних сфер за отримання споживачами від держави коштів, шляхом адміністративної оцінки в рамках бюджетування, орієнтованого на результат. Яка б не була ця оцінка, потреби конкретної галузі в ІКТ залежить від того, який внесок ІКТ вносять в оцінку їх послуг. Цілком очевидно, що як у будь-якої недержавної організації не існує єдиної для всіх компаній оптимальної величини забезпеченості співробітників тим чи іншим обладнанням, так не існує такої величини і в державному секторі. Ця величина для кожної організації визначається ходом конкуренції – не важливо, на «звичайному» або ж на адміністративному ринку. Підвищення якості послуг державних органів пов'язане саме з розвитком конкуренції між ними у справі надання послуг: або повністю адміністративної конкуренції, або ринкової (платні послуги). Варто зауважити, що будь-яка з цих форм конкуренції не є конкуренцією за фонди фінансування, оплати тих чи інших видів витрат – організації отримують кошти за надання послуг, залишаючись самостійними у виборі стратегії залучення споживача. У цій ситуації централізована електронізація установ бюджетної сфери є кроком вперед. Сказане відноситься не тільки до роботи бюджетних установ, але і до роботи «соціальних» відомств.

В Україні нагальною залишає потреба загального модернізаційного процесу самої держави, і зокрема, системи задоволення її потреб. Найважливішою складовою державної економічної політики виступає закупівельна політика, яка

орієнтована на задоволення потреб державного сектора. Її значимість визначається, перш за все, масштабною виділення коштів на закупівлю товару, робіт, послуг державних ресурсів. А в Україні щороку через тендери розкрадається від 40 до 60 мільярдів гривень державних коштів. Якщо проблему зловживань вирішити хоча б на половину, то ряд соціальних проблем в нашій державі можна було б закрити. Створення системи електронних державних закупівель забезпечить максимальну їх відкритість й оптимізує державні витрати через мінімізацію вартості і скорочення строків постачань, підвищення рівнів якості та надійності виконання умов укладання контрактів. Електронна торгівля як форма організації державного управління за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі). Створення механізму електронних державних закупівель в Україні досить працездатний і довготривалий процес, який потребує поетапної роботи, а саме:

- погодження та визначення на законодавчому рівні відповідальних за визнання інформаційної системи у мережі Інтернет;
- державне забезпечення і підтримка загальнодоступності електронної інформації; створення електронних реєстрів постачальників, договорів, недобросовісних учасників;
- об'єднання електронної інформації про державні закупівлі в єдину загальнодоступну базу даних;
- створення підсистеми електронного документообігу для організації та здійснення державних закупівель, та ін.

Електронізація – впровадження різних типів і видів електронних пристроїв і пов'язаних з ними нових способів дій і суспільних відносин в людську практику.

Висновки. На даний момент Україна знаходиться в числі країн з відносно низьким рівнем економічної свободи, низьким рівнем розвитку суспільних інститутів і з високим рівнем корупції. У числі основних причин цього – відносно високий податковий тягар і конфлікт інтересів між правовою і соціальною діяльністю держави. Іншими словами, проблему представляє активна перерозподільна діяльність держави, яка спирається як на промислову, так і на соціальну політику. Серед різних видів перерозподільної діяльності держави одну з найбільш важливих ролей відіграють галузі які фінансуються із бюджету. На думку автора держава повинна впливати на величину використання ІКТ у сфері державного регулювання не тільки шляхом фінансування послуг, а й шляхом регулювання – встановлення процедур отримання бюджетного

фінансування організаціями державної сфери. Держава має не тільки вимагати організацію цільового та ефективного витрачання коштів, але повинна контролювати виконання цих вимог різними державними органами. Можливість контролю припускає наявність в організації системи обліку, яка дозволяла б адекватно відображати як понесені витрати, так і отримані результати діяльності. Виходячи з того, що облік як у державі (цілеспрямовано), так і в приватному секторі (спонтанно) набуває форму електронного обліку, тобто, обліку з використанням ІКТ, конкретизація вимог обліку стосовно його електронній формі стає доцільною з державної точки зору і необтяжливим для організацій. Держава отримає можливість контролювати облік бюджетних коштів у формі, яка б відповідала б стандартам «електронного регулювання», а організації змогли б скористатися в своїх цілях позитивними наслідками того, що дані електронного обліку при дотриманні встановлених процедур стають юридичними фактами. Згідно Концепції Національної програми інформатизації України, важливою складовою частиною фінансової системи України є державний фінансово-економічний контроль, тому необхідно створити єдину автоматизовану систему державного контролю за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм, збереженням і використанням об'єктів прав державної власності, використанням кредитних ресурсів, діяльністю установ банківської системи. Базовим елементом такої системи має бути інформаційно-аналітична система Рахункової палати. У галузі фінансів необхідно створити інформаційні системи, які дадуть можливість перейти від використання традиційних платіжних інструментів до високонадійної системи міжбанківських розрахунків та паралельно – кредитних карток (електронних грошей). Треба створити інформаційно-аналітичні системи, які забезпечать державний фінансовий та податковий контроль за підприємницькою діяльністю юридичних та фізичних осіб відповідно до законодавства. Все вищезазначене – лише мета. Насправді рівень системи електронного управління в Україні можна охарактеризувати як недостатній для запровадження централізованого електронного державного контролю за використанням бюджетних коштів. Така тенденція виникла внаслідок неспроможності інститутів до інтеграції, а також через недостатність людських ресурсів, нестабільне фінансування та повільне реагування на зміни в інформаційно-технологічному середовищі. Створення і комплексна підтримка системи «електронного управління» дозволить широко використовувати інформаційні технології в управлінні державними закупівлями, сформуванню єдиного механізму міжвідомчої координації та реалізації держзакупівель і проектів створення державних інформаційних систем. Така інформатизація приведе до корінного

переосмислення ролі і структури органів влади. Таким чином, електронізація державного управління здатна змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. Електронізація може створити умови для нормального розвитку бізнесу, покращення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах. В результаті проведеного дослідження, автор вважає, що в державі склалися всі необхідні «інтелектуальні» передумови для початку централізації процесу електронізації державного управління, треба лише знищити корупційну складову в сфері державного управління, підготувати кадри, та від дискусій переходити до практичної реалізації, а саме: прийняти національну стратегію розвитку

телекомунікацій в Україні та розпочати її реалізацію; врегулювати питання телекомунікаційних послуг; забезпечити добросовісну конкуренцію на ринку послуг електронних засобів зв'язку, прийняти державну програму «Електронна Україна» з метою розвитку інформаційного суспільства, вивчити можливість підтримки її виконання з боку ЄС; сприяти широкому використанню нових технологій суб'єктами господарювання та державними органами, особливо в галузі охорони здоров'я та освіти (електронна комерція, електронна охорона здоров'я, електронне навчання), шляхом створення сучасної інфраструктури, підвищення ефективності підготовки і реалізації пілотних проектів, наприклад, взаємного визнання електронних підписів та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білокрилова А. С. Інституціональна модернізація системи задоволення потреб суспільного сектора / А. С. Білокрилова // Інституціональні проблеми ефективної держави. – Донець, 2012. – 110 с.
2. Кузьмін О. Два виміри «електронного уряду» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.processconsulting.ru>.
3. Білокрилов К. А. Електронізація як пріоритетний інститут реалізації державної економічної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.instud.net>.
4. Голубева А. А. Електронний уряд: введення в проблему // Вісник Санкт-Петербурзького університету. – 2005. – № 8 – С. 26.
5. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С. 63–66.
6. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р. № 4987/ /Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – Ст. 376.

Рецензенти: *Сорока С. В.* – д. н. держ. упр., доцент;
Штирков О. М. – к. н. держ. упр., доцент.

© Кулак Н. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 17.09.2014 р.

КУЛАК Наталія Валеріївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та процеси електронізації державного управління, електронно-комунікаційні технології.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Стаття присвячена аналізу особливостей організації системи державного фінансового моніторингу в зарубіжних країнах. Проаналізовано нормативно-правове та організаційне забезпечення функціонування суб'єктів фінансового моніторингу.

Ключові слова: державний фінансовий моніторинг, суб'єкти фінансового моніторингу, легалізація (відмивання) доходів, боротьба з відмиванням коштів.

Статья посвящена анализу особенностей организации системы государственного финансового мониторинга в зарубежных странах. Проанализированы нормативно-правовое и организационное обеспечение функционирования субъектов финансового мониторинга.

Ключевые слова: государственный финансовый мониторинг, субъекты финансового мониторинга, легализация (отмывание) доходов, борьба с отмыванием средств.

The article is aimed at analyzing of the characteristics of the system of financial monitoring in foreign countries. Analysis of legal and organizational support functioning of financial monitoring.

Key words: state financial monitoring, financial monitoring entities, the legalization (laundering) of the fight against money laundering.

Постановка проблеми. Фінансовий моніторинг є важливою і дієвою формою державного фінансового контролю з метою запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Для України, в якій, за різними оцінками, масштаби тіньової економіки сягають від 30 до 70 % ВВП, налагодження ефективної системи фінансового моніторингу є вкрай необхідним. Система державного фінансового моніторингу з одного боку, має відповідати міжнародним вимогам, а з другого – максимально враховувати існуючу фінансову систему, соціально-економічні і культурні особливості, правові та правоохоронні традиції держави.

Сьогодні актуальним є дослідження особливостей механізму діяльності суб'єктів фінансового моніторингу в країнах світу, що дозволить створити оптимальну національну модель фінансового моніторингу в Україні.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Дослідженню фінансового моніторингу, як головного інструменту у сфері відмивання активів, отриманих незаконним шляхом, присвячені праці багатьох учених і практиків, таких як А. Борисенкової [1], С. Буткевича [2], І. Коломійця [3] та інших.

Предметом статті виступає фінансовий моніторинг як дієвий засіб реалізації фінансової політики держави, що дозволяє державі

регулювати не лише процеси протидії легалізації доходів, але й здійснювати макроекономічний синергетичний вплив на економіку в сфері загального державного регулювання, інвестиційної привабливості, інформаційної прозорості.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду функціонування системи фінансового моніторингу зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід організації фінансового моніторингу свідчить про те, що найбільш високий рівень організації фінансового моніторингу та найжорсткіші умови покарання щодо порушення закону у сфері легалізації доходів у США.

До державних органів виконавчої влади, які контролюють діяльність фінансової сфери, в США відносяться Організація з боротьби з фінансовими злочинами (U.S. Financial Crimes Enforcement Network), Податкове управління, Федеральна митна служба, Секретна служба Міністерства фінансів, Управління контролера грошового обігу адміністративних банків Міністерства фінансів, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Федеральне бюро розслідування та інші уповноважені органи. Широковідомий американський правовий акт – PATRIOT Act 2001 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism) встановив три базових елементи системи протидії

легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом, і фінансуванню тероризму кожного суб'єкта фінансового моніторингу:

- 1) розробка внутрішніх процедур з протидії відмиванню незаконних активів;
- 2) процедура ідентифікації клієнта та його вигодоотримувачів;
- 3) процедура інформування про підозрілі операції.

Також у США законодавчо встановлено заборону на роботу з банками-«оболонками» (shell banks), що не мають фізичної присутності в країні реєстрації, постійного персоналу, не здійснюють ведення звітності та не є об'єктами нагляду з боку органів банківського регулювання та нагляду.

Як відзначає українська дослідниця А. Борисенкова, законодавство США, що стосується боротьби з відмиванням грошей, за своєю суттю має дуже специфічний характер. Хоча воно регулює діяльність американських фінансових інститутів, проте має дуже значний вплив на іноземні банки, фізичні та юридичні особи. Зокрема, вже згаданий PATRIOT Act 2001 створює нові широкі повноваження для відповідних органів щодо збирання інформації по фінансових інститутах США, які безпосередньо впливають і на іноземні фінансові інститути, а також спричиняють нові значні витрати для всіх, хто потрапляє у сферу дії цього нормативного акта [1].

У рекомендаціях Міністерства фінансів США пропонується приділяти більше уваги фінансовим операціям стосовно угод на суми від 10 тисяч доларів США. Особливу обережність пропонується проявляти щодо трансакцій і банківських операцій, якщо є сумніви щодо ідентифікації клієнтів, трансакцій, що здійснюються за участю третіх країн тощо [2, с. 69-70].

Підрозділом фінансової розвідки у Канаді є Канадський центр з аналізу фінансових операцій та звітів, що підпорядковується Міністерству фінансів Канади. Метою діяльності FINTRAC є сприяння громадській безпеці Канади і захист цілісності фінансової системи країни шляхом виявлення та запобігання легалізації доходів і фінансування тероризму.

Основні функції FINTRAC можна окреслити так:

- збирання та аналіз повідомлень про підозрілі операції від канадських фінансових інститутів;
- методологічна допомога суб'єктам фінансового моніторингу щодо ведення обліку та звітності;
- надання інформації правоохоронним органам за наявності підстав розглядати операції як такі, що спрямовані на легалізацію коштів, отриманих незаконним шляхом;
- сприяння обізнаності населення щодо питань, пов'язаних із протидією легалізації коштів, отриманих незаконним шляхом.

Правові норми PCMLTFA гарантують, що будь-яка особиста інформація, яка перебуває під

контролем FINTRAC, захищена від несанкціонованого розкриття.

У Канаді обов'язковому фінансовому моніторингу підлягають операції, що перевищують 10 тис. дол. США. Серед суб'єктів фінансового моніторингу – іноземні банки, кредитні спілки та страхові компанії, що здійснюють свою діяльність на території Канади; фізичні та юридичні особи, що виступають посередниками при здійсненні операцій з цінними паперами та іншими фінансовими інструментами, управляють портфелем інвестицій, надають консультаційні послуги; фізичні та юридичні особи, які здійснюють операції з іноземною валютою, перекази грошових коштів або перекази активів за допомогою будь-яких засобів через будь-яку особу або через електронні засоби перерахування коштів, видачу та погашення грошових переказів [1].

Основним нормативним актом у сфері протидії відмиванню коштів у Польщі є закон від 16 листопада 2000 р. «Про протидію відмиванню грошей та фінансуванню тероризму». Вчинення злочину щодо легалізації будь-яких активів, отриманих у незаконний спосіб, карається позбавленням волі від 6 місяців до 10 років, передбачається конфіскація майна. Нормативна сума моніторингу становить еквівалент 15 тис. євро [8].

Уповноваженим органом Польщі в системі державного фінансового моніторингу є Генеральний інспектор фінансової інформації (Generalny Inspektor Informacji Finansowej – GIIF), підпорядкований Міністерству фінансів. Мета GIIF – отримання, збирання, обробка та аналіз інформації для запобігання легалізації активів незаконного або невизначеного походження, та запобігання фінансуванню тероризму [4].

Крім фінансових інститутів, суб'єктами фінансового моніторингу виступають також юристи, аудитори, податкові консультанти, установи, чия діяльність пов'язана з електронними платежами, іноземні юристи, які надають правову допомогу на незалежній основі, посередники у бізнесі з нерухомістю, юридичні радники, що практикують за межами трудових відносин. Вони мають інформувати GIIF про операції, для проведення яких використовуються засоби, що, ймовірно, походять від незаконних або невизначених джерел незалежно від вартості і характеру операції [8].

В Іспанії основним нормативним актом у сфері протидії легалізації коштів, отриманих незаконно, є закон від 29 грудня 1993 р. № 19/1993 «Про певні заходи проти відмивання незаконних доходів» (Ondeterminedpreventivemeasuresagainstmoneylaundering). Уповноваженим органом Іспанії в системі державного фінансового моніторингу є Комісія з протидії відмиванню грошових коштів. Серед суб'єктів фінансового моніторингу слід зазначити аудиторів, бухгалтерів та податкових консультантів; організації, що здійснюють продаж антикваріату та предметів мистецтва. Суб'єкти

фінансового моніторингу зобов'язані надавати інформацію підрозділу фінансової розвідки про операції у випадку, якщо вони пов'язані з передачею готівкових коштів, чеків або інших документів на пред'явника, а також про операції з резидентами офшорних юрисдикцій на суму, що перевищує 30 тис. євро. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства у сфері фінансового моніторингу в Іспанії складає від шести місяців до шести років позбавлення волі.

При порушеннях обов'язків щодо виявлення незвичних операцій на фінансового посередника може бути накладено штраф на суму до 5 % від його установчого капіталу та позбавлення ліцензії на здійснення діяльності. Для фізичних осіб відповідальність може полягати не тільки в стягненні штрафу, а й в забороні займати визначені керуючі посади до 10 років [7, с. 72-73].

У Великобританії питаннями фінансового моніторингу опікується підрозділ фінансової розвідки Служба внутрішніх доходів NCIS / ECU [5], яка підпорядковується Міністерству фінансів Великобританії та взаємодіє з Національною службою кримінальної розвідки, Митно-акцизною службою, Бюро для боротьби із шахрайством, Службою національних розслідувань.

NCIS / ECU Великобританії займається питаннями протидії легалізації доходів, фінансування тероризму, злочинів у сфері грального бізнесу, шахрайств. Проте англійське законодавство забороняє передачу інформації про податкові правопорушення іншим державам. З 2005 р. в національній системі фінансового моніторингу Великобританії намітилися тенденції до посилення координації діяльності всіх учасників протидії легалізації доходів.

Для забезпечення реалізації фінансового моніторингу в Бельгії ухвалено Циркуляр Комісії Бельгії по банківській справі, фінансах та страхуванню про заходи належної перевірки клієнтів і попередження використання фінансових систем для легалізації доходів і фінансування тероризму. Провідну роль в здійсненні фінансового моніторингу Бельгії здійснює CTIF-CFI [6].

У Білорусі на законодавчому рівні та в політичній сфері відсутня єдина стратегія боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, а фінансовий моніторинг розглядають як частину інших державних програм. Єдиний координаційний орган – підрозділ фінансової розвідки – відсутній. Частину його обов'язків виконує Департамент фінансового моніторингу Комітету державного контролю Республіки Білорусь. Більшість (98 %) повідомлень про підозрілі фінансові операції передаються в електронній формі від банківських установ, а решта – в паперовій формі, які потім вручну вносять в систему.

Для Франції характерною є адміністративна модель фінансового моніторингу, що визначається континентальною консервативністю та більш

ліберальним характером. Вона не має законодавчо закріплених вимог щодо надання інформації про фінансові операції, якщо їх сума перевищує певну граничну межу, а критеріями дослідження операцій на сумнівність є вмотивована підозра щодо фінансових операцій, які мають ознаки легалізації доходів. У Франції спеціалізованим підрозділом фінансової розвідки є TRACFIN, який підпорядковується Міністерству економіки та фінансів і Міністерству бюджету й має засекречену діяльність. Головними принципами фінансового моніторингу в країні є: посилення банківської уваги, взаємодія з органами влади, спеціальна підготовка банківського персоналу. TRACFIN відіграє координаційну функцію між фінансовими органами країни.

Таким чином, серед більшості країн світу найбільш поширеними методами та засобами боротьби з відмиванням брудних коштів та протидії фінансуванню тероризму є:

- кримінально-правові санкції (позбавлення волі від 6 місяців до 20 років, штрафи, конфіскація майна);

- позбавлення права займати спеціальні посади;

- адміністративна відповідальність для суб'єктів фінансового моніторингу та їх посадових осіб (зادля забезпечення дотримання законодавства з фінансового моніторингу);

- наявність закону у сфері фінансового моніторингу;

- моніторинг фінансових операцій (у фінансових закладах повинні існувати системи виявлення фінансових операцій з визначеними критеріями або підозрілими операціями, що можуть бути пов'язані з легалізацією незаконних активів);

- уповноважений орган у сфері системи боротьби з відмиванням брудних коштів та протидії фінансуванню тероризму. У багатьох країнах функції з боротьби з відмиванням брудних коштів та протидії фінансуванню тероризму покладені не тільки на уповноважений орган, але й на низку спеціалізованих контролюючих органів у визначеній сфері діяльності, насамперед це центральні банки країн та регулятори фінансових ринків.

Сьогодні в Україні боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму також, як і в більшості країн світу, розглядається як пріоритетний напрямок протидії організованим злочинності. Проте, в Україні відсутня достатня нормативно-правова база для боротьби з цим небезпечним для держави явищем. Провідну роль у вирішенні цієї проблеми покликаний відігравати ефективний, неупереджений та своєчасний державний фінансовий моніторинг, систему якого варто будувати, спираючись на світовий досвід.

Перспективи подальших досліджень. Подальших розробок потребують організаційно-правові засади фінансового моніторингу в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борисенкова А. В. Системи державного фінансового моніторингу: зарубіжний досвід / А. В. Борисенкова // Вісник НАДУ. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Borisenkova.pdf>.
2. Буткевич С. А. Досвід США щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом / С. А. Буткевич // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадского. – Т. 21 (60). – № 1. – 2008. – С. 68–74.
3. Коломієць І. В. Державний фінансовий моніторинг в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / І. В. Коломієць // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 164–169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10kivisv.pdf>
4. Офіційний сайт Generalny Inspektor Informacji Finansowej. – Режим доступу : <http://www.giif.wortalszkoleniowy.pl/giif.html>.
5. Офіційний сайт NCIS / ECU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ncis.co.uk>.
6. Офіційний сайт CTIF-CFI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ctif>.
7. Прошунин М. М. Зарубежные подразделения финансовой разведки: понятие и виды / М. М. Прошунин // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции : сб. науч. тр. Вып. 2 / редкол. : В. М. Хомич [и др.] ; науч.-практ. центр проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Респ. Беларусь. – Минск : БГУФК, 2009. – С. 70–77.
8. Ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. Oprzeciw działani uprzedmiotowieniu dziedziny finansowania terroryzmu (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 z późn. zm.) – Режим доступу : <http://www.giif.wortalszkoleniowy.pl/witamy.html>.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Репешко П. І. – к. н. держ. упр.

© Моспаненко І. В., Бондаренко І. І., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.09.2014 р.

МОСПАНЕНКО Ірина Володимирівна – кандидат політичних наук, ст. викладач, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: локальна організація влади, виборчі системи на місцевому рівні, система державного фінансового моніторингу.

БОНДАРЕНКО Ігор Іванович – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державного фінансового моніторингу, внутрішня безпека органів державної влади.

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В статті окреслено основні проблеми, які виникають в ході реалізації соціально-економічної політики в Україні, визначено основні заходи, які вирішать основні проблеми соціально-економічного розвитку, сформульовано основні принципи реалізації ефективної соціально-економічної політики в Україні.

Ключові слова: державне управління, соціальний розвиток, економічний розвиток, державна соціально-економічна політика

В статье обозначены основные проблемы, которые возникают в ходе реализации социально-экономической политики в Украине, определены основные мероприятия, которые решают основные проблемы социально-экономического развития, сформулированы основные принципы реализации эффективной социально-экономической политики в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, социальное развитие, экономическое развитие, государственная социально-экономическая политика.

With the start of market reforms in the economy of Ukraine active social policy formally declared the as one of the key elements of the overall strategy of change. However, in reality clearly define the priority in practice failed. Despite the significant contribution of the research today require a thorough development of such scientific issues as improving the efficiency of the social functions of the state, the choice of priorities and best options for program action, evaluation sotsialno_ekonomichnoyi effectiveness of public policy, which is carried out. The objectives of the paper are: addressing key issues that arise in the course of social and economic policy in Ukraine, identify key measures that solve the basic problems of social and economic development; definition of the basic fundamental principles of an effective public social and economic policy. Policy – is the one that provides leverage their own performance and eliminates the possibility of failure, except for a limited range of force major circumstances or discretionary policy changes.

Key words: governance, social development, economic development, government social and economic policy.

Актуальність теми. З початком ринкових перетворень в економіці України активна соціальна політика формально декларувалася як один з ключових елементів загальної стратегії перетворень. Проте насправді чітко визначити цей пріоритет на практиці не вдалося. На практиці соціальні витрати, пов'язані з реформами, виявилися непропорційно високими, а початкові прогнози значущості централізованих компенсаторних і регулюючих механізмів явно заниженими. Одночасно переоцінка можливостей ринкової адаптації населення, відсутність серйозного концептуального осмислення соціальних проблем перехідних процесів в економіці не дозволили реалізувати реформи державної політики активного управління соціальними аспектами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розробки та реалізації програм, що мають соціальну спрямованість, не є новими у науковій практиці. У різні часи до них зверталися багато дослідників. Вітчизняні розробки з цієї пробле-

матики пов'язані з іменами таких вчених, як А. В. Базилюк, М. П. Войнаренко, Т. М. Кір'ян, В. І. Куценко, Е. М. Лібанова, Б. Є. Надточій, В. М. Новіков, В. В. Онікієнко, О. М. Палій, В. І. Паніотто, А. П. Ревенко, Ю. І. Сасенко, О. О. Яременко та ін.

Але не зважаючи на вагомий внесок проведених досліджень нині потребують ґрунтовної розробки такі наукові проблеми, як підвищення ефективності соціальної функції держави, вибір пріоритетів та оптимальних варіантів програмних дій, оцінка соціально-економічної ефективності державної політики, яка проводиться.

Постановка завдання. Завданнями статті є: розгляд основних проблем, які виникають в ході реалізації соціально-економічної політики в Україні, визначити основні заходи, які вирішать основні проблеми соціально-економічного розвитку; визначення основних фундаментальних принципів форму-

вання ефективної державної соціально-економічної політики.

Виклад матеріалу. Проблема активності соціальної політики і її взаємодії з економічною несе в собі глибокий зміст. Йдеться про систему цінностей, норми моралі, які формують не тільки поточний стан, але і перспективи розвитку суспільства. Будучи результатом досвіду соціально-економічних перетворень, вони впливають на зміну політики уряду у бік системності і взаємозв'язки економічних і соціальних заходів. Зараз ще рано говорити про наявність несуперечливої соціальної політики держави, проте вже можна помітити зміни моделі соціальної політики України, що почалися.

Резюмуємо деякі аспекти, що характеризують ці зміни. По-перше, відмова держави від жорсткого регулювання поведінки людини в соціальній сфері, набору певних соціальних послуг, який одержував громадянин. По-друге, роздержавлення соціальної сфери і звільнення держави від функції безпосереднього надання громадянину соціальних послуг. По-третє, формування ринку соціальних послуг з виникаючою конкуренцією їх виробників, їх якістю, що реально підвищується, і зниженням витрат виробництва.

В процесі упровадження нової моделі соціально-економічної політики в соціальній та економічній сферах формується новий суб'єкт, яким повинен стати громадянин. Особливістю суб'єкта є можливість вільного вибору вигляду, якості і кількості послуг, які повинні бути сплачені. Проте доводиться констатувати низьку платоспроможність більшої частини населення країни, що гальмує не тільки розвиток ринку соціальних послуг, але і в цілому поживлення економіки.

Особливу роль в новій державній соціально-економічній політиці повинен зіграти принцип, коли громадянин, оцінюючи свій матеріальний стан, звертається до держави за певними послугами на пільговій або безкоштовній основі відповідно до внутрішньої оцінки свого добробуту, яку він повинен формально підтвердити, з тим щоб, підпадаючи під встановлену певну категорію, одержати ці види послуг. Сфера застосування такого порядку повинна бути обмеженою.

Розглядаючи еволюцію соціальної політики, потрібно чітко розмежовувати безкоштовність і доступність надання соціальних послуг. Тут необхідно закріпити на нормативному рівні і відкрито роз'яснити населенню, які послуги продовжують залишатися безкоштовними, а які – стають платними (але повинні бути доступними більшості громадян і яким чином держава зможе їх забезпечити). Чи входить, наприклад, до послуг безкоштовної освіти тільки надання знань протягом 6 годин в день для учнів середньої школи, чи включається також забезпечення учнів підручниками, письмовим приладдям, сніданками тощо. Весь необхідний обсяг послуг повинен бути визначений, але держава повинна чесно

інформувати, яку його частину воно готове фінансувати з бюджету, а яку – безпосередньо саме населення. При цьому слід враховувати, що люди надзвичайно різняться за потребами і за можливостями їх задоволення. Тому соціальна політика держави відносно різних груп населення повинна бути різною.

Рівень співвідношення безкоштовності і доступності визначається вибраною урядом соціально-економічною моделлю: збільшуючи соціальні витрати бюджету, держава вимушена збільшувати податки і збори, зменшуючи доходи і платоспроможний попит населення.

Соціальна політика повинна бути більш обґрунтованою і передбаченою. Для цього необхідна соціальна стандартизація, яка припускає нормативний порядок розрахунку бюджетної потреби за всіма видами безкоштовних послуг, що надаються населенню державою. Вважаємо, що доцільно повернутися до планування бюджетних витрат, яке засноване на вичерпному переліку безкоштовних послуг населенню, директивному встановленню натуральних обсягів цих послуг, визначенню джерел і обсягів фінансування цих послуг з урахуванням цін, що складаються в кожному регіоні. Соціальні стандарти повинні бути покладені в основу бюджетного процесу, зокрема визначення величини міжбюджетних трансфертів, компенсуючих регіонам брак власних коштів для виконання загальнодержавних соціальних гарантій і зобов'язань.

Не можна не відмітити таку зміну моделі соціальної політики, як її муніципалізація, тобто людина повинна одержувати необхідну підтримку в тому середовищі, де вона живе і працює, де легко оцінити її реальні потреби. Така політика більш економна для бюджету і тісніше пов'язана з діяльністю споживача. При цьому держава через міжбюджетні трансферти гарантує фінансову спроможність кожного місцевого соціального органу не нижче за загальнодержавний рівень.

Таким чином, Україні необхідні соціально вивірена економічна політика і економічно спроможна соціальна політика.

Аналіз сучасних проблем соціально-економічного розвитку свідчить, що для їх вирішення необхідне формування цілісної соціальної політики, як на регіональному рівні, так і в масштабі держави в цілому, надання фінансової допомоги регіонам. Це – одна з головних задач влади, яка поки не виконується. Виправлення положення, що склалося, вимагає ряду заходів.

По-перше, державна соціально-економічна політика повинна формуватися виходячи з соціально-економічної доцільності, а не політичних передумов, як це відбувається останніми роками. Проблеми держави не повинні ставати центром переплетення політики і економіки.

По-друге, успішне рішення соціально економічних проблем можливе лише за умов чіткого розмежування державної управлінської діяльності

за об'єктами дії та за проблематикою, без чого, в принципі, неможливо визначити межі управління.

Якщо базуватися на системному підході до державного управління соціально економічним розвитком і вважати, що воно повинне здійснюватися через місцеві органи, то необхідне розширення саморегулювання, створення умов для саморозвитку суб'єктів господарювання і такого економічного механізму, в якому управляюча дія буде направлена безпосередньо на умови соціального розвитку, причому не методами прямого впливу, а побічно і безумовно.

Сказане повною мірою відноситься і до державного регулювання діяльності соціальної сфери (у сфері зайнятості і соціальної підтримки безробітних, формування фонду зайнятості тощо). Так, у сфері зайнятості саме суб'єкти управління на регіональному і місцевому рівнях покликані нести відповідальність і контролювати процеси її формування, тим більше що матеріальна база для цього є. У сфері зайнятості велику частину витрат брала і бере на себе держава. На місцевому рівні слід в значно більшому ступені конкретизувати методи, способи і механізми досягнення цілей, визначених в рамках державної і регіональної політики, з урахуванням економічних, демографічних, екологічних, ресурсних і інших особливостей. Регіональна соціальна політика, таким чином, повинна бути комплексною діяльністю, основою якої є державні цілі, доповнені регіональними.

По-третє, задачею державного управління соціально-економічним розвитком є конкретизація генеральних цільових установок з урахуванням системи державного управління, місцевого самоврядування, що склалася, а також соціально економічних умов і обмежень різного характеру. В даний час в умовах економічних, структурних, соціальних, екологічних кризових явищ ці задачі можуть бути згруповані таким чином:

- активна політика по підвищенню рівня життя, соціальної підтримки населення, створенню умов для реалізації його можливостей самостійно забезпечити собі добробут;
- дієві заходи на ринку праці з оптимізації структури зайнятості і скороченню безробіття;
- формування механізму соціального захисту соціально соціально уразливих категорій населення, соціального забезпечення працездатного населення;
- розробка ефективної системи захисту цивільних прав особи і забезпечення безпеки;
- інституційні перетворення в соціально-побутовій інфраструктурі і соціально-культурній сфері з метою розширення можливостей отримання відповідних послуг населенням, підвищення якості обслуговування, забезпечення доступності для кожного мінімального набору безкоштовних послуг: освіта, охорона здоров'я тощо.

Нарешті, по-четверте, ефективність кожного з етапів державного управління безпосередньо залежить від наявності нормативної бази, можливості досягнення соціально економічних показників на основі системи нормативів і

стандартів. Перспективним напрямом визначення стандартів рівня життя є аналіз рівня і структури споживання, а також способів задоволення потреб в різних соціальних і демографічних групах. Погана розробленість цих проблем в значній мірі обумовлюється недостатньою участю соціологічної науки при дослідженні сфери споживання, що традиційно є предметом вивчення економічної науки. Аналіз рівня життя різних соціальних груп за розміром, структурою, способами задоволення потреб, а також структури і характеру самих потреб необхідний не тільки для характеристики поточного стану соціально-економічних процесів, але і прогнозування даних явищ в перспективі.

При прискореному розвитку приватних і змішаних форм власності сфера прямої державної дії на соціально-економічні процеси повинна звужуватися, і багато функцій не можуть не переходити до нових власників. В першу чергу це відноситься до питань праці і її оплати, ряду аспектів соціального страхування і соціального захисту, до проблеми змісту і розвитку соціальної інфраструктури. Адміністративні методи регулювання праці в цих обставинах належить замінити системою договірних відносин між суб'єктами соціально-трудових відносин.

Надзвичайно важливо підкреслити, що, не дивлячись на якісну зміну характеру соціально-трудових відносин, механізм їх регулювання залишився колишнім. Виникли лише окремі елементи нового, адекватного ринковій економіці, механізму (зокрема, з'явилися служби зайнятості і міграції, недержавні фонди страхування і ін.). Практично відсутня система регулювання соціально-трудових відносин в недержавному секторі економіки. Немає дієвого режиму відповідальності керівників підприємств за дотриманням трудових прав працівників (особливо в плані своєчасності оплати і безпеки праці).

Відзначаючи певні переваги радянської системи соціального захисту, слід визнати: ґрунтуючись на адміністративно-розподільних методах, вона багато в чому зводилася до надання громадянам допомоги. Ця система розглядала соціальну сферу лише як ту, що «вимагає» витрат. Таке мислення продовжує панувати, і його необхідно подолати, оскільки соціальна сфера не тільки залежить від стану економіки, але і здатна активно на неї впливати.

Тому метою реформ є поступовий перехід від переважно адміністративно-розподільних, до переважно економічних методів мобілізації і використання ресурсів для соціальної сфери; у переорієнтації системи соціального захисту з надання допомоги на підготовку людей до праці, їх залучення у виробництво і на стимулювання останнього.

При цьому необхідно враховувати принципову відмінність механізмів соціально-трудових відносин в неринковій і ринковій системах. У першому випадку працедавець один – держава, яка розподіляє робочу силу і регулює заробітну

платню; існує єдиний – державний канал мобілізації ресурсів для соціальної сфери, в основі розподілу яких лежать принципи соціального забезпечення. У ринковій системі роботодавці різні. Суб'єктів соціально-трудових відносин не два, а три (держава, працедавець, найнятий робітник); розподіл робочої сили і встановлення рівня заробітної платні відбуваються на ринку праці. Домінує договірна форма соціально-трудових відносин, яка в сучасних умовах придбаває риси соціального партнерства. При збереженні елементів соціального забезпечення переважаюче значення мають соціальне страхування і платність соціальних послуг.

Отже, задачі, які стоять перед соціально-економічною політикою, двоєдині. Необхідна, з одного боку, концентрація зусиль на рішенні найгостріших соціально-економічних проблем, а з іншого, – потрібна освоєння нових механізмів реалізації соціально-економічної політики, які забезпечать раціональне використання фінансових і матеріальних ресурсів.

Соціальна роль сучасної держави виражається, перш за все, у розробці і здійсненні загальної стратегії соціально-економічного розвитку країни, що передбачає досягнення ранжируваних соціальних цілей, рубежів і етапів, комплексне здійснення науково-технологічних і структурних зрушень, засоби і методи узгодження інтересів суб'єктів ринкових відносин, можливості коректування програм у разі зміни зовнішніх і внутрішніх умов і т.д.

Отже, можливості економічного розвитку України виявляються прямо пов'язаними з якісним розвитком творчих здібностей людини. Якість робочої сили в значній мірі визначається рівнем її освіти, професійної підготовки, а важливу роль в її формуванні виконує охорона здоров'я, культурне обслуговування та всі ті сфери діяльності, які формують людський капітал. Тобто, створюється взаємний зв'язок та взаємодія економічної і соціальної сфери. Підвищення ефективності показників економічного розвитку сприяє більш інтенсивному розвитку показників соціального розвитку, розширення ж останнього, його якісний розвиток і вдосконалення має зворотний позитивний вплив на показники економічного розвитку [4].

Сформулюємо основні фундаментальні принципи стратегії формування ефективної державної соціально-економічної політики.

1. Обґрунтованість – підтримка кожного з положень науковими розрахунками. Ефективна політика повинна мати концептуальну визна-

ченість і реагувати на не передбачувані та невідомі чинники.

2. Прозорість – чіткий виклад, доведення її мети, напрямів та завдань до вертикалі виконавчої влади, громадян, суб'єктів господарювання, іноземних інвесторів і кредиторів та суворе слідування ним.

3. Легітимність – сприйняття стратегії переважною більшістю суспільства, політичних та економічних сил.

4. Адекватність – врахування комплексу характеристик поточного стану економічної системи, досягнутих результатів та використання її особливостей як рушіїв економічного оновлення.

5. Контрольованість – наявність визначених критеріїв успішності заходів програми, відстеження своєчасності, повноти їхнього досягнення, орієнтирів оперативного коригування.

6. Логічність – встановлення обмеженої кількості ключових завдань, визначення шляхів їх послідовної реалізації, які б урахували: сучасний стан проблеми, цілі, засоби реалізації, потенційні загрози реалізації та критерії виконання.

7. Структурна довершеність. Згідно з теорією менеджменту, будь-яка ефективна стратегія повинна містити три складові: основні цілі (завдання діяльності), основні елементи політики, послідовність основних дій.

8. Врахування зовнішніх впливів. Слід відмовитися від спроб будувати економічну стратегію, враховуючи лише суто внутрішні фактори і проблеми та ігноруючи при цьому геоекономічні фактори і процеси глобалізації.

Висновки. Отже, в ході проведення досліджень доведено, що соціальна роль сучасної держави виражається, перш за все, у розробці і здійсненні загальної стратегії соціально-економічного розвитку країни, що передбачає досягнення ранжируваних соціальних цілей, рубежів і етапів, комплексне здійснення науково-технологічних і структурних зрушень, засоби і методи узгодження інтересів суб'єктів ринкових відносин, можливості коректування програм у разі зміни зовнішніх і внутрішніх умов і т.д.

Викладені основні принципи стратегічної ефективності дозволяють трактувати ефективність як забезпечення оптимального функціонування суб'єкта за рахунок раціонального використання ресурсів об'єкта. Ефективна державна соціально-економічна політика – це та, яка передбачає важелі власного виконання та виключає можливість невиконання, за винятком обмеженого переліку форсмажорних обставин чи волюнтаристських політичних зрушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бражко О. В. Державне регулювання зайнятості населення в умовах соціально-економічного розвитку України : [монографія] / О. В. Бражко. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 200 с.
2. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України / Н. Гудима // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 77–83.

3. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки [Електронний ресурс] : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 // Законодавство України / Президент України. – Електрон. текст. дан. – К., 2002. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-02>.
4. Макаренко О. М. Державні соціальні стандарти – гарантування державою соціального захисту в контексті європейської інтеграції / О. М. Макаренко // Проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: освітній вимір. Зб. наук. пр. ПУСКУ : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 21 травня 2008 р., Полтава. – 2008. – С. 107–110.
5. Потехін О. Україна – ЄС: соціальний вимір / О. Потехін, О. Врадій // Європейська Україна: зб. ст. – К. : ЗАТ «Сліт-прес» 2007. – С. 10–14.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм соціального і економічного розвитку України [Електронний ресурс]: Закон України від 23.03.2000 № 1602-III // Законодавство України / Верхов. Рада України. – Електрон. текст. дан. – К., 2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=1602-14&chk=GqsMfB7.apXVNjQEZigJHHVvHI4Sgs80msh8Ie6>.
7. Соціальна захищеність населення України / О. Ф. Новікова, О. Г. Осауленко, І. В. Калачева та ін. – Донецьк; Київ : ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. – 360 с.

Рецензенти: *Сорока С. В.* – д. н. держ. упр., доцент;
Козлова Л. В. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Майорова Л. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 27.08.2014 р.

МАЙОРОВА Людмила Вікторівна – здобувач Академії муніципального управління м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації соціально-економічної політики в Україні.

СВІТОВА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ ПОДАТКОВОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті висвітлено особливості державного управління у сфері подолання податкової злочинності в різних країнах. Виявлено основні моделі побудови системи оподаткування та спеціальних контролюючих органів в країнах світу. Охарактеризовано інститут відповідальності за порушення вимог законодавства в галузі оподаткування, який існує у світовій практиці.

Ключові слова: податкова злочинність, контроль, сплата податків, державне управління.

В статье освещены особенности государственного управления в сфере преодоления налоговой преступности в разных странах. Выявлены основные модели построения системы налогообложения и специальных контролирующих органов в странах мира. Охарактеризовано институт ответственности за нарушение требований законодательства в области налогообложения, который существует в мировой практике.

Ключевые слова: налоговая преступность, контроль, уплата налогов, государственное управление.

The article highlights the features of government in overcoming tax crime in different countries. The basic model of building a system of taxation and special agencies in the world. Institute analyzed liability for violation of the law in the area of taxation that exists in the world.

Key words: tax crime, control, payment of taxes, state government.

Актуальність дослідження. В державах з розвинутими демократичними інститутами, надійними механізмами зворотного зв'язку між органами представницької демократії, що приймають податкові закони, і виборцями – платниками податків, а також надійними системами контролю за ефективним витрачанням бюджетних коштів, сприяють досягненню еквівалентності податкових платежів і суспільних благ, необхідність платити податки все більше набуває усвідомленого характеру. Однак в державах, що тільки будують демократичні інститути і в яких обмін податків далекий від еквівалентного, форма прояву податків не лише маскує їх сутність, а й ототожнюється з ним.

На шляху інтеграції України в світове співтовариство до власних проблем, викликаних прискореним періодом формування ринкової економіки, додалися проблеми співіснування, пов'язані з відкриттям вітчизняної економіки для іноземних товарів, капіталів і правил ділового звичаю. Україна де-факто стала прозорою для транскордонної злочинності, значну частку якої складають ухилення від оподаткування.

Світовий і європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності аналізують у своїх роботах такі дослідники, як М. Дункан [3], А. Їжак [4], Л. Платонова [6], А. Шальнов [9] та ін.

Метою статті є дослідження світової практики державного управління у сфері подолання податкової злочинності.

Розвинені країни мають більший, ніж Україна досвід регулювання податкових відносин при ринковій економіці, виробили свої моделі побудови системи оподаткування, спеціальних контролюючих органів, встановили певний інститут відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері оподаткування.

В європейських країнах, так само як в Україні, система протидії економічній злочинності складається з наступних основних елементів:

- поліцейські органи;
- спеціалізовані правоохоронні органи;
- податкові служби;
- митні служби;
- органи фінансової розвідки.

Перший варіант розподілу повноважень у сфері протидії економічній злочинності – суто «поліцейський» підхід, коли ці функції інтегровані

в діяльність поліцейських органів як один з напрямків діяльності. В Данії і Норвегії поліція поєднує функції протидії традиційної злочинності про порушення майнових прав, а також порушенням податкового, митного законодавства, відмиванню брудних грошей. Податкові та митні служби в цих країнах не мають правоохоронних повноважень і здійснюють тільки фінскальне адміністрування. За межами Європи подібну модель має Японія. Словенська модель відрізняється від позначеної тим, що фінансова розвідка віднесена до функцій міністерства фінансів.

Другий варіант інтеграції повноважень – «централізований», демонструє Італія. Ця країна має потужну воєнізовану правоохоронну структуру, що спеціалізується на всіх видах економічних злочинів. Фінансова гвардія (Guardia di Finanza) Італії адміністративно підпорядкована міністерству економіки і фінансів. Цьому ж міністерству підпорядкований орган фінансової розвідки, але він не входить в структуру Фінансової гвардії. Така модель має більш ніж вікову історію. Вона відображає італійський досвід уживаного будівництва та особливості географічного положення країни [4].

Фінансову гвардію утворено в 1881 році. До її складу входить Головне командування, у свою чергу складається з центрального та регіонального командування. Центральне командування розташоване в Римі, йому підпорядковуються три спеціальних підрозділи – центральне управління податкової поліції; спеціальне управління валютної поліції; центральне слідче управління по боротьбі з організованою злочинністю в сфері економіки.

Основними функціями Фінансової гвардії є попередження, виявлення і розслідування фінансових злочинів. Підрозділи Фінансової гвардії певною мірою діють автономно. Однак фактично координація з відповідними структурами поліції в рамках здійснення оперативних і слідчих заходів по боротьбі з економічними злочинами має характер підпорядкованості їм, оскільки здійснюється реалізація поліцейської функції.

Головна відмінна риса правоохоронної діяльності в Італії у сфері боротьби з економічною злочинністю – це винятково широка компетенція Фінансової гвардії. Офіцери Фінансової гвардії наділені фінскальними та контролюючими функціями податкових інспекцій і правами поліції в частині здійснення оперативних заходів та кримінального розслідування. В оперативній роботі офіцери керуються тими ж законами, що й державна поліція [1, с. 125].

Ознаки італійської моделі мають правоохоронні системи Греції, Туреччини та Ісландії, але зі значно меншою концентрацією повноважень. Так, в Туреччині та Ісландії певні правоохоронні повноваження повинні митні служби, а в Греції – ще й податкова служба.

Третій варіант інституціональної інтеграції полягає в об'єднанні податкових і митних служб в якості правоохоронних органів в рамках однієї

адміністративної структури. Таку модель мають Австрія, Великобританія, Ірландія, Нідерланди, Португалія, Іспанія, а за межами Європи – Південна Африка. Однак така організація не охоплює всі функції. Злочини, не пов'язані з порушеннями податкового та митного законодавства (або у випадках, коли такі правопорушення не є визначальними) відносяться до компетенції поліції. Крім того у всіх зазначених країнах, крім Іспанії та Південної Африки, поліція здійснює і функції фінансової розвідки (в Іспанії та Південній Африці – міністерство фінансів).

В Бельгії та Словаччині також діє інтегрована податкова і митна структура. Однак її правоохоронні повноваження обмежені митними справами, податкові правопорушення розслідує поліція.

Решта моделей дають приклади широкого розподілу повноважень. В Люксембурзі, Фінляндії, Франції, Чехії податковими розслідуваннями займається поліція, податкова служба здійснює тільки адміністрування, а митна служба власні правоохоронні повноваження. Різниця між цими країнами полягає в тому, що в Люксембурзі і Фінляндії фінансова розвідка віднесена до компетенції поліції, а у Франції та Чехії – міністерства фінансів.

Серед європейських країн ФРН виділяється особливою суворістю покарань за порушення податкового законодавства: штрафи, повторні штрафи, позбавлення волі на строк до 10 років [8, с. 225].

Кримінальне переслідування осіб, які вчинили податкові злочини, здійснюють фінансові органи, які мають статус правоохоронних і володіють тими ж повноваженнями, що й прокуратура. В будь-який момент фінансові органи можуть передати кримінальну справу в прокуратуру. Існують відомчі розпорядження, згідно з якими справи, порушені за фактом заниження податку на суму понад 300 тис. Марок, розслідуються податковим відділом прокуратури відповідної землі.

В окремих землях ФРН для кримінального та адміністративного переслідування порушників податкового законодавства у складі фінансових органів створені спеціальні підрозділи – відділи по кримінальних справах та штрафних санкцій [7].

Однак провідну роль в боротьбі з податковою злочинністю відіграє спеціалізована правоохоронна структура – податкова поліція або служба податкового розшуку, яка належить до системи міністерства фінансів. На підрозділи податкового розшуку – «Штойфа» покладається виконання трьох основних завдань: розслідування податкових злочинів і порушень порядку справляння податків; визначення бази оподаткування у зв'язку з податковими злочинами та порушеннями порядку стягнення та сплати податків; виявлення і розслідування невідомих податкових злочинів, тобто злочинів, в яких нез'ясованим є винуватець або обставини справи [2, с. 27].

Окремою службою податкової поліції в Швеції не існує, її функції виконують підрозділи

Головного поліцейського управління. Розслідування податкових правопорушень і злочинів – сфера компетенції Служби фінансової розвідки в складі Головного поліцейського управління. Службу фінансової розвідки було утворено в 1993 році з ініціативи шведських банків, були дуже зацікавлені в попередженні проникнення організованої злочинності в фінансову життя країни.

Поліцейські Служби фінансової розвідки спочатку проводять оперативні заходи для викриття фінансових афер, переважно за участю концернів, іноземного капіталу та ін. (в країні традиційно високий рівень податкової культури та податкової дисципліни, законослухняності громадян, для ліквідації незначних правопорушень найчастіше досить провести профілактичну бесіду з порушником). Зібрані матеріали подаються прокурору, після чого, якщо вони визнані переконливими, поліцейським надається право провадження попереднього слідства в повному правовому та оперативному обсязі [1, с. 45].

Особливої уваги заслуговує ініціатива уряду Великобританії щодо створення Національної кримінальної агентства (The National Crime Agency). Вона складається з ряду командувань, одне з яких займається питаннями економічної злочинності. Ця структура має придбала початковій здібності в жовтні 2013 року. Національна кримінальна агентство не є новим окремим правоохоронним органом Великобританії. Вона діятиме як управлінська та оперативна ланка в рамках міністерства внутрішніх справ. Сенс її діяльності полягає в інтеграції зусиль існуючих правоохоронних органів при виконанні специфічних функцій, зокрема щодо протидії економічній злочинності національного масштабу, і доповнення цих сил новими критично важливими інструментами, такими як розвідка і спеціально підготовлені оперативні працівники.

В Європі існують два варіанти повної інтеграції правоохоронних функцій з протидії економічній злочинності: у структурі міністерства внутрішніх справ і в структурі міністерства фінансів. Останній варіант, італійський, є унікальним для Європи. Часткова інтеграція функцій, що стосуються бюджетних зборів, можлива в рамках спільних структур, які об'єднують податкові та митні служби. Однак і в такому випадку така інтегрована структура зазвичай адміністративно підпорядкована міністерству фінансів.

Варто згадати і про європейський досвід створення інтерфейсів взаємодії різних правоохоронних структур і функціональної інтеграції інструментів протидії економічній злочинності. Окрім обміну інформацією та створення спільних баз даних, в європейській практиці широко застосовуються такі методи:

- спільних розслідувань (метод застосовується в Австрії, Данії, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Словенії, Туреччині, Фінляндії);
- міжвідомчі центри розслідувань (метод застосовується в Нідерландах, Фінляндії та Швеції);

– відрядження працівників і спільне розпорядження персоналом (метод застосовується в Бельгії, Великобританії, Ірландії, Іспанії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Франції) [4].

У деяких країнах світу існують закони, які безпосередньо спрямовані на боротьбу з корупцією, або регулюють окремі аспекти в рамках законів по боротьбі з організованою злочинністю або законах, що регулюють державну службу (Білорусь, Литва, Румунія).

Так в ст.2 Закону Республіки Білорусь № 47-3 від 10 червня 1997 «Про заходи боротьби з організованою злочинністю і корупцією» вказується, що «види і ознаки діянь, пов'язаних з організованою злочинністю і корупцією, а також кримінально-правові заходи покарання осіб, які їх вчинили, встановлюються Кримінальним кодексом Республіки Білорусь».

Одночасно в багатьох країнах світу, зокрема в Австрії, Чехії, Швеції та деяких інших, немає єдиного спеціального закону в сфері боротьби з корупцією. У цих країнах нормативно-правові документи з цих питань охоплюють низку законодавчих актів, а діяльність державних органів регламентована відповідними частинами Кримінального кодексу або, як один з варіантів, на основі співпраці з міжнародними організаціями, насамперед Інтерполом та Європолом.

Сплата податків в США є обов'язком, з яким кожному потрібно рахуватися, оскільки згідно з чинним законодавством навіть неправильно заповнену податкову декларацію може бути накладено штраф до 1000 доларів. Кожен американець повинен підрахувати всі свої доходи за минулий рік, визначити за спеціальною таблицею суму податку, заповнити формуляр 1040 і відправити його разом з чеком на відповідну суму в податкове бюро [1, с. 121]. Незаповнення податкової декларації у встановлений термін також є злочином, навіть якщо платник податків зовсім нічого не повинен платити.

За останні 50 років американські суди розробили і вдосконалили концепцію змови, спрямованої проти порушників податкового законодавства. Інакше її називають «змову Клайна», яка передбачає визнання будь-якої угоди, перешкоджає Службі внутрішніх доходів в обчисленні підлягають сплаті платежів платників податків – злочином [6, с. 15].

Контроль в Сполучених Штатах Америки за сплатою податків здійснює Служба внутрішніх доходів, яка організаційно входить до Міністерства фінансів. Особливістю цієї фіскальної служби є її подвійна природа, що впливає з виконання різномірних функцій – управління державними фінансами та правоохоронної функції [9, с. 7].

Загальне керівництво Службою внутрішніх доходів здійснює глава служби – комісіонер по внутрішніх доходах на підставі делегованих йому міністром фінансів повноважень. Комісіонер призначається Указом Президента США за згодою Сенату. Він несе відповідальність за виконання

законодавства про податки, що сконцентроване в Кодексі внутрішніх доходів.

Кожен штат США має свою податкову службу – департамент доходів, відповідає за стягнення встановлених в ньому податків. Як правило, керівник цієї служби призначається главою виконавчої влади штату – губернатором. У трьох штатах глава департаменту доходів обирається на виборах всім населенням штату, а в декількох штатах таким департаментом управляє комісія, що призначається губернатором. Департаменти доходів частіше організовані за функціональним принципом, а не за принципом збору окремих податків. До їх складу входять підрозділи з ідентифікації та реєстрації платників податків; податковим деклараціям і грошовим переказам; розрахунками податків; пільг та примусовому стягненню податків; освіти та допомоги платникам податків та інші [3, с. 67].

У висновку слід відзначити, що несплата податків у більшості країн вважається одним з найважчих злочинів, оскільки податкова злочинність знижує ефективність державного управління, ставить під сумнів функціонування найважливішого механізму, який фінансово забезпечує виконання державою її основних функцій.

Важливо сказати, що кримінальні санкції за злочини у сфері оподаткування встановлюються не кримінальними кодексами, а нормами, які входять до податкового законодавства. Позитивний досвід країн Великобританії, США демонструє доцільність концентрації повноважень з адміністрування та контролю сплати податків в одному відомстві, проте за умови тісної співпраці та налагодженого інформаційного обміну з іншими органами держави, в рамках виконуваних ними функцій можуть бути ефективними суб'єктами запобігання та протидії податкової злочинності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гега П. Т. Правовий режим оподаткування в Україні / П. Т. Гега. – К. : ЮРІНКОМ, 1997 р. – 143 с.
2. Дудоров О. Кримінальне переслідування податкових злочинів (за законодавством Федеративної Республіки Німеччини) / О. Дудоров // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 2 (49). – С. 26–30.
3. Дункан М. Американская налоговая служба: децентрализованная система / М. Дункан, Ч. Маклур // Российский экономический журнал. – 1997. – № 3. – С. 67.
4. Їжак О. І. Європейський досвід організації системи протидії економічній злочинності. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. І. Їжак. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1106/>.
5. Пивоваров В. Сучасний податковий злочинець Окремі питання кримінологічної характеристики / В. Пивоваров // Вісник прокуратури. – 2005. – № 2 (56). – С. 110–116.
6. Платонова Л. Зарубежный опыт США / Л. Платонова // Налоговая полиция. – 1999. – № 9. – С. 15.
7. Телятников Н. Б. Из опыта работы налоговых служб Германии / Н. Б. Телятников // Финансы. – 1993. – № 10.
8. Ткаченко І. В. Особливості державного податкового контролю в Україні та зарубіжний досвід розвинених європейських країн / Ткаченко І. В., Кашина О. В., Мелешко М. М // Вісник КДПУ імені Михайла Остроградського. – Випуск 6/2009 (59). Частина 1. – С. 224–228.
9. Шальнов А. У налогового инспектора права полицейского: (США) / А. Шальнов // Известия. – 1993. – 17 апреля – С. 7.

Рецензенти: *Сорока С. В.* – д. н. держ. упр., доцент;
Моспаненко І. В. – к. політ. н., ст. викладач.

© Плеханов Д. О., Темнов С. Б., 2014

Дата надходження статті до редколегії 04.09.2014 р.

ПЛЕХАНОВ Дмитро Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державної служби України, організація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

ТЕМНОВ С. Б. – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державної служби України, організація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Визначено теоретичні і методичні основи державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою, а також розробка комплексу заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами галузі. Розглянуто особливості управління вищою освітою в умовах глобалізації та інтернаціоналізації економіки, недостатньо вивчені питання підвищення ефективності використання фінансових ресурсів системи вищої освіти.

Для ефективного залучення вузами позабюджетних коштів визначено необхідність впровадження економічного механізму регулювання некомерційної підприємницької діяльності, однією зі складових якої є податкова система.

Ключові слова: державне регулювання, сфера вищої освіти, реформи в системі освіти, лібералізація вищої освіти, концепція модернізації української освіти, принципи освітньої політики.

Определены теоретические и методические основы государственного регулирования совершенствования системы управления высшим образованием, а также разработка комплекса мероприятий по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами отрасли. Рассмотрены особенности управления высшим образованием в условиях глобализации и интернационализации экономики, недостаточно изучены вопросы повышения эффективности использования финансовых ресурсов системы высшего образования.

Для эффективного привлечения вузами внебюджетных средств определена необходимость внедрения экономического механизма регулирования некоммерческой предпринимательской деятельности, одной из составляющих которой является налоговая система.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера высшего образования, реформы в системе образования, либерализация высшего образования, концепция модернизации украинского образования, принципы образовательной политики.

Theoretical and methodological basis for state regulation to improve the system of higher education, and the development of measures to improve the efficiency of financial management industry. The features of higher education in the context of globalization and internationalization of the economy, insufficiently studied issue efficiency of financial resources of higher education.

Key words: government regulation, the scope of higher education reform in the education system, the liberalization of higher education, the concept of modernization of Ukrainian education, principles of education policy.

Вступ. Аналіз світових тенденцій розвитку показує, що конкурентоспроможність країни значною мірою визначається високим рівнем освіти людського капіталу, а, отже, перспективи соціально-економічного розвитку України багато в чому залежать від стану і перспектив розвитку системи вищої освіти.

Розвиток ринкових відносин в системі вищої освіти України призвело до необхідності серйозних

реформ, головною метою яких є створення конкурентоспроможності системи вищої професійної освіти. В умовах глобалізації економіки та посилення конкуренції на ринку освітніх послуг це завдання стає особливо актуальною.

Розробка стратегії реформування та розвитку системи вищої освіти спрямована на пом'якшення негативних наслідків впровадження ринкових механізмів в систему вищої освіти, на підвищення

ефективності державного регулювання сфери освіти.

Рішення проблеми якості вищої освіти вимагає вдосконалення системи управління вищою освітою, в тому числі вдосконалення державного управління, оскільки, як показує практика, ринкові механізми не забезпечують високої якості освітніх послуг. Сформоване положення вимагає нових підходів до управління в сфері вищої освіти, вивчення світового досвіду в цій галузі, а також наукового забезпечення реформи вищої школи. Глобалізація економіки і поступове входження України у світовий та європейський освітній простір зумовлюють необхідність вироблення нових підходів до державного управління вищою освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рішенням методологічних та організаційних проблем державного регулювання в сфері вищої освіти займалися такі вітчизняні дослідники, як Абрамешін А. Е., Агабаб'ян Е. М., Андреев В. І., Беляков С. А., Богачев Е. Н., Васильєв Ю. С., Вороніна Т. П., Глухів В. В., Дайновський А. Б., Жамін В. А., Жильцов Є. І., Іваньков А. Д., Іпатов Ю. М., Казанцев А. К., Качалов В. А., Лапшина Н. Ф., Овчинникова О. П., Панкрухин А. П., Поташиник М. А., Сагінова О. В., Садков В. Г., Силаєва О. А., Щетинін В. П. та ін. Різні аспекти управління якістю в освіті представлені в роботах Афанасьєва М. П., Беляєвої М. Н., Беспалько В. П., Воробйова Г. В., Подорожнього Г. В., Іллінського І. М., Кагановича В. Г., Качалова В. А., Кельчевская Н. Р. та ін.

Однак, незважаючи на отримані результати, багато питань з проблем державного регулювання в сфері вищої освіти досліджені недостатньо. Зокрема, слабо вивчені особливості управління вищою освітою в умовах глобалізації та інтернаціоналізації економіки, недостатньо вивчені питання підвищення ефективності використання фінансових ресурсів системи вищої освіти.

Постановка задачі. Метою статті є розробка теоретичних і методичних основ державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою, а також розробка комплексу заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами галузі.

Результати. Розвиток ринкових відносин в Україні, реформи в системі вищої освіти, посилення вимог ринку праці, висока конкуренція на ринку освітніх послуг, посилення нестабільності зовнішнього середовища і ряд інших факторів зажадали корінних змін в державному регулюванні в системі управління вищою освітою.

При розробці стратегії управління системою вищої освіти необхідний серйозний аналіз світового досвіду державного регулювання в управлінні вищою освітою, а також аналіз того, наскільки тенденції розвитку вищої освіти в Україні відповідають світовим.

Зниження державного фінансування призвело до необхідності пошуку нових джерел фінансування, а, отже, до диверсифікації доходів системи вищої освіти. Нова концепція державного

управління майновим комплексом у сфері науки і освіти також передбачає скорочення бюджетного фінансування, посилення автономії ВНЗ, і, як наслідок, серйозні зміни системи управління вищою освітою.

Розвиток нових видів освітніх послуг (їх диверсифікація) пов'язане з тим, що забезпечення конкурентоспроможності працівника на ринку праці буде пов'язано не тільки і не стільки з отриманням вищої освіти як такого, але і з необхідністю постійного підвищення кваліфікації.

Найважливішою тенденцією стає зростання масовості вищої освіти, спостерігається зростання числа студентів. Таким чином, можна виділити наступні світові тенденції розвитку вищої освіти:

- скорочення державних витрат на систему вищої освіти;
- посилення автономії ВНЗ;
- диверсифікація освітніх послуг;
- посилення конкуренції на ринку освітніх послуг;
- зростання масовості вищої освіти;
- диверсифікація освітніх послуг.

Тенденції розвитку вищої освіти в Україні в цілому відповідають загальносвітовим, але в той же час є ряд специфічних проблем, пов'язаних з порівняно невеликим періодом розвитку ринкових відносин в системі вищої освіти, а високої темпи розвитку галузі всього лише свідчення поступового виходу української вищої освіти з глибокого і затяжної кризи:

- збільшується обсяг фінансових ресурсів, що надходять в сферу вищої освіти;
- піднімається рівень оплати праці, а, отже, і престижність викладацької праці;
- в навчальний процес впроваджуються сучасні інформаційні технології;
- переглядаються навчальні програми.

Тим не менш, сьогодні вища школа України так і не змогла повернути собі роль одного з лідерів на світовому ринку освітніх послуг. І, перш за все, це пов'язано з погіршенням якості вищої освіти.

Розвиток ринкових відносин у сфері вищої освіти, на відміну від інших галузей економіки, не привело до підвищення якості освітніх послуг. Порівняно низький рівень оплати праці, високий рівень корупції, зниження вимог до рівня знань як абітурієнтів, так і студентів, зниження ринкової цінності диплома (заробітна плата випускника вузу найчастіше нижчі заробітної плати працівника, що не має вищої освіти) – ось далеко не повний перелік проблем системи вищої освіти України. Лібералізація вищої освіти, ослаблення державного контролю, практична відсутність недержавних форм контролю не тільки стали причиною зниження якості освіти, а й сприяли виникненню і збільшенню вищих навчальних закладів, де навчальний процес має дуже умовний характер.

Необхідність підвищення якості освіти усвідомлюється суспільством, але рішення цієї проблеми стикається з низкою труднощів, в тому числі:

- необхідність значних витрат, ефективність яких може бути оцінена лише в довгостроковій

перспективі. В умовах скорочення державного фінансування вузи не можуть дозволити собі такі довгострокові інвестиції;

- спроби підвищити якість освіти нерідко наштовхуються на інституційну інерцію і небажання співробітників і викладачів змінювати усталені правила і норми поведінки;

- до сих пір не подолані наслідки масового відтоку викладацьких кадрів на початку і середині 90-х років, а низький престиж викладацької праці не сприяє притоку кваліфікованих кадрів в систему вищої освіти;

- поліпшення якості вищої освіти вимагає жорсткішого підходу як при оцінці знань абітурієнтів, так і при оцінці поточних знань студентів, але підвищуючи вимогливість вуз позбавляє себе значних фінансових ресурсів.

Отже, ефективне задоволення потреб суспільства в якісному вищу освіту тільки з використанням ринкових механізмів неможливо.

Державне регулювання вищої школи практикується в усьому світі. Держава, вкладаючи кошти в розвиток вищої освіти, реалізує наступні функції:

- законодавче регулювання виробництва і споживання послуг сфери вищої освіти;
- розмежування компетенції органів влади різних рівнів у розвитку вищої освіти;
- розробка і реалізація політики в галузі вищої освіти;
- субсидування споживачів і виробників освітніх послуг;
- покупка освітніх і наукових послуг (державні замовлення, програми);
- перерозподіл доходів через систему безкоштовних послуг вищої освіти і встановлення пільг для споживачів цих послуг;
- забезпечення соціальних гарантій працівникам сфери вищої освіти;
- податкове регулювання (встановлення податкових пільг для сфери вищої освіти та її кредиторів).

Так, великі сумніви викликає доцільність кількісного регулювання підготовки фахівців. Держава широко практикує квотування підготовки фахівців, розподіляючи між вузами державне замовлення з різних спеціальностей. Намагаючись зрівноважити попит і пропозицію на ринку праці, на практиці регулюючі органи встановлюють обсяги державного замовлення за принципом «планування від досягнутого». Помилки при такій системі планування неминучі, а їх наслідки посилюють диспропорції на ринку праці.

На відміну від кількісного регулювання необхідність державної участі в контролі якості освіти не викликає сумніву. Як і на інших ринках, контроль якості має на меті захистити споживача від не відповідає стандартам продукції і може здійснюватися різними методами, такими як сертифікація вузів, інспекція їх діяльності, а також вимоги прозорості діяльності вищого навчального закладу.

У розвинених країнах принцип пріоритетності освіти реалізується через фінансування освіти. У

країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) в середньому інвестиції в освіту становлять 5,9% сукупного валового внутрішнього продукту. Інакше кажучи, в середньому країни ОЕСР виділяють на освіту 13% від загальних бюджетних витрат. Фінансування здійснюється в двох формах: прямій та непрямій.

Пряме фінансування здійснюють кілька органів державного управління, при цьому кожен орган управління виділяє фінансові кошти органу управління освітою того рівня, який йому підзвітний і на ті цілі, в яких він компетентний і може оцінити доцільність виділюваних коштів, а також правильність їх використання.

Непряме фінансування стимулюється шляхом податкових пільг і знижок, що забезпечує залучення в систему освіти засобів з некомерційних фондів великих і дрібних фірм.

В Україні, як і країнах ОЕСР, головним принципом освітньої політики проголошена пріоритетність освіти. Основними механізмами, розрахованими на забезпечення реформи системи освіти в Україні, в офіційній політиці проголошені:

- системи диверсифікації та регіоналізації освіти;
- система управління освітою, покликана забезпечити його безперервність;
- підвищення якості освітніх програм шляхом реалізації принципів фундаменталізації, цілісності та орієнтації на інтереси розвитку особистості.

Державна політика в українській освіті потребує системного осмислення та коригуванні, в ефективних механізмах реалізації, створюючи можливість переходу від індустріального суспільства до інформаційного.

Однією з слабо вивчених проблем управління сферою вищої освіти є вимірювання якості вищої освіти. Пряма оцінка якості скрутна. Застосування різних методик тестування студентів та випускників вузів не дозволяє забезпечити їх порівнянність, а сама процедура оцінки викликає дуже багато нарікань з боку вузівського спільноти.

Нові економічні умови викликали необхідність створення і застосування різних підходів до управління системою освіти. Перш за все, це пов'язано із змінами структури фінансових потоків і виникненням нових джерел фінансування професійної освіти.

Ідея багатоканального фінансування не може бути реалізована в країні без розвитку кредитування освіти. На цей рахунок існує кілька привертальних увагу розробок і пропозицій. Схвалення заслуговують ті з них, які включають в себе ідею створення державного національного фонду підтримки кредитування освіти, який брав би на себе місію регулювання рівня процентних ставок і гарантії ризику неповернення кредитів.

Розширення джерел фінансування ВНЗ вимагає використання різних інструментів державного фінансового стимулювання, залучення коштів організацій і громадян у сферу вищої професійної освіти: бюджетних субсидій, субвенцій, дотацій, державних і муніципальних гарантій, податкових пільг та ін.

Для ефективного залучення вузами позабюджетних коштів необхідний економічний механізм регулювання некомерційної підприємницької діяльності, однією зі складових якої є податкова система. На жаль, прийняття податкового кодексу призвело до скасування низки податкових пільг (скасовані пільги з податку на землю та податку на майно).

Висновки. Концепція модернізації української освіти передбачає введення нормативного бюджетного фінансування з урахуванням державних стандартів та необхідних умов освітнього процесу; розробку диференційованих нормативів бюджетного фінансування, що відбивають характер реалізованих освітніх програм. Реалізація Концепції, насамперед, передбачає прийняття науково обгрунтованої методики розрахунку нормативів фінансування.

Відомо, що сформована система фінансування вищої освіти країни, як і саме вища освіта, потребує серйозного оновлення. Переважно екстенсивний розвиток вищої освіти сьогодні випереджає формування його ресурсної бази. Неминучі рішення щодо удосконалення системи фінансування повинні бути зваженими і продуманими.

Для вищої освіти характерна низька ефективність використання ресурсів як зовнішня (суспільна), так і внутрішня (витрати – випуск), і це є серйозною перешкодою для поліпшення його ресурсної бази. Оновлення освіти має включити в себе цілий ряд заходів з підвищення ефективності, в іншому випадку, воно не зможе отримати необхідну суспільну підтримку.

Слід зазначити, що сьогодні дуже багато країн стикаються з аналогічним викликом: швидке зростання числа студентів випереджає можливості нарощування фінансування. З цієї причини, там вводиться або росте плата за навчання і збільшується її частка у фінансуванні загальних витрат на освіту.

Розширення прав вузів у використанні ресурсів, зокрема дозвіл вузам накопичувати недовикористані кошти поточного року на наступні витрати по розвитку вузів, звільнення цих витрат від податків, дозвіл вузам мати і нарощувати фінансові активи і отримувати по ним доходи. Необхідна гнучкість в питаннях прав і відповідальності у використанні державних коштів, а також пошуки статусу, більш адекватного громадської місії вузів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеева О. А. Проблеми модернізації вищої освіти України в контексті Болонського процесу (за результатами соціологічних досліджень) / О. А. Алексеева // Перспективи розвитку соціогуманітарних наук у класичних університетах (соціологія, психологія, педагогіка): Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004. – С. 232–236.
2. Андрущенко В. П. Вища освіта ХХІ ст.: пошук пріоритетів / В. П. Андрущенко // Гуманітарні науки і сучасність: Зб. наук. пр. / Київ. держ. торг. екон. ун-т. – К., 1999. – С. 4–13.
3. Бабіна О. І. До проблеми реформування системи вищої освіти України у світлі Болонського процесу / О. І. Бабіна // Пед. науки: Зб. наук. пр. Сум. держ. пед. ун-ту ім. А. С. Макаренка. – Суми, 2005. – Ч. 1. – С. 3–6.
4. Бойко Є. М. Сучасний стан і напрями реформування системи вищої освіти / Є. М. Бойко // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 46–51.
5. Горбань О. В. Національна вища освіта в контексті інтеграції в єдиний європейський освітній простір (філософсько-світоглядні засади) / О. В. Горбань // Гуманіт. вісн. Запоріж. держ. інж. академії. – Запоріжжя : ЗДІА, 2006. – Вип. 24. – С. 51–52.
6. Гребнев Л. С. Рынок, услуги и образование: между экономикой и правом // Высшее образование в России. – 2011. – № 5. – С. 40–49.
7. Дзюба Л. А. Впровадження сучасних освітніх технологій як засіб підвищення ефективності функціонування вищого навчального закладу / Л. А. Дзюба // Теоретичні і прикладні проблеми психології: Зб. наук. пр. / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2003. – № 1. – С. 41–45.
8. Карпенко М. М. Проблеми розвитку вищої освіти в Україні в руслі загальноєвропейських тенденцій / М. М. Карпенко // Стратег. панорама. – 2004. – № 3. – С. 165–170.
9. Корсак К. Стан і перспективи розвитку Європейського простору вищої освіти / К. Корсак // Психологія і суспільство. – 2004. – № 1. – С. 62–70.
10. Ляшенко Л. Освіта ХХІ ст.: тенденція професіоналізації / Л. Ляшенко // Вища освіта України. – 2002. – № 1. – С. 83–88.
11. Шилова В. І. Гуманітаризація освіти та її вплив на формування інформаційного суспільства // Економіка та держава. 2007. – № 6. – С. 80–82.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Глубоченко К. О. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Скок П. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 23.09.2014 р.

СКОК Павло Олександрович – здобувач, Академія муніципального управління, м. Київ, Україна.
Коло наукових інтересів: теоретичні і методичні основи державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою України.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЗАБЛОКОВОГО І НЕЙТРАЛЬНОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВ В КОНТЕКСТІ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ ОРІЄНТИРІВ УКРАЇНИ

Запропонованим дослідженням автор робить спробу відповісти на актуальні питання юридичного змісту позаблокового статусу України, проводить порівняльний аналіз між правовими розбіжностями понять «нейтралітет» та «позаблоковість», відстежує геополітичну доцільність реалізації міжнародно-правової практики перебування України поза межами військово-політичних блоків, організацій та угруповань. Стаття дає відповідь на питання про засадничі принципи і практичні кроки позаблокового позиціонування нашої держави на міжнародній арені.

Ключові слова: міжнародно-правові зобов'язання, позаблоковий статус, засади нейтралітету, геополітичне середовище, національний інтерес.

Представленным исследованием автор делает попытку ответить на актуальные вопросы юридического содержания внеблокового статуса Украины, проводит сравнительный анализ между правовыми отличиями понятий «нейтралитет» и «внеблочность», отслеживает геополитическую целесообразность реализации международно-правовой практики невхождения Украины в военно-политические блоки, организации и группировки. Статья дает ответ на вопрос о законодательных основаниях и практических шагах внеблокового позиционирования нашего государства на международной арене.

Ключевые слова: международно-правовые обязательства, внеблочный статус, основания нейтралитета, геополитическая среда, национальный интерес.

The author makes an attempt to answer topical questions of the legal content of non-aligned status of Ukraine by the present study, provides a comparative analysis of the differences between the legal concepts of «neutrality» and «non-alignment», tracks the geo-political feasibility of an international legal practice of Ukrainian non-occurrence to military-political blocs, organizations and groups. The article gives an answer to the question of legal basis and practical steps in realization of non-aligned position of our country in the international arena.

Key words: international legal obligations, non-aligned status, grounds of neutrality, geopolitical environment, the national interest.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Геополітичне самовизначення України лежить в полі політико-правових імперативів, інтересів та детермінант. Орієнтири української самоідентифікації у зовнішньополітичному плані через нейтралітет і позаблоковість, хоча і залишаються предметом дискусій, тривалий час були офіційно домінуючими. Це має як переваги, так і недоліки, але в цілому такий курс відіграв істотну роль у позиціонуванні статусу України як політично і військово незалежної держави.

Проблема політико-правових засад нейтрального та позаблокового статусу держав у системі міжнародних відносин потребує поглибленого

аналізу з позицій національних інтересів України та у частині ефективності даної безпекової моделі в геополітичному середовищі. Тривалі міжнародно-політичні та міжнародно-правові маневри України між різновекторними диспозиціями зовнішньополітичної стратегії вимагають науково обґрунтованих відповідей на питання про доцільність нейтральності і позаблоковості, а також конкретизації меж застосування політико-правового досвіду інших країн. Для змістовного дослідження обраної проблематики використано **методи** системного та порівняльного аналізу. Формат задекларованої проблеми визначається багатоманітним арсеналом наукових розробок українських та зарубіжних авторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними науковцями здійснено значний внесок у розробку проблеми позаблоковості України. Екс-міністр закордонних справ Анатолій Зленко вважає нейтральний і позаблоковий статус досить складним інструментом вирішення проблем національної безпеки в частині зовнішньої політики [1, с. 56]. На думку досвідченого дипломата, зовнішньополітичний курс визначають категорії практичного змісту, а не тимчасові інтереси політичних угруповань, тому при визначенні можливості скористатись статусом позаблокової держави слід зважати на альтернативні моделі забезпечення безпеки на міжнародній арені.

Іншої позиції дотримується професор Григорій Перепелиця, який за допомогою науково-практичної аргументації відстоює «пронатовську» стратегію України. Він стверджує, що більшість сучасних держав розглядають нейтралітет як неефективний або занадто коштовний спосіб забезпечення геополітичної суб'єктності [2, с. 123]. Відтак, за наявності надпотужного і військово-політичного привабливого партнера у образі НАТО, Україна не лише отримує шанс убезпечитись від зовнішніх та внутрішніх загроз, але й набуває можливостей зблизитись зі США та країнами ЄС [2, с. 135].

Варто наголосити, що у науковому середовищі українських дослідників даної проблематики домінують три позиції: зваженого нейтралітету або позаблоковості, курс на зближення з НАТО та поглиблення військово-політичної співпраці з Росією в рамках СНД або ЄЄП (остання, поступово втрачає широке коло прихильників через події на Сході України та через анексію Криму).

Політико-правова природа нейтралітету і позаблоковості тривалий час була і дотепер залишається об'єктом прискіпливої уваги ряду українських політологів, правознавців і геополітиків. Найбільш вагомими працями у даному контексті є наукові дослідження професора А. Шевцова (щодо європейського нейтралітету і невизначеності України [3]), Г. Ситника, В. Богдановича, М. Єжеева (стосовно геополітики і національної безпеки [6]) та Г. Перепелиці (відносно геополітичного статусу та перспектив міжнародної політики України [2, 4, 5]).

Щодо зарубіжних авторів, то вони здебільшого розглядають можливий нейтралітет або позаблоковість у нерозривному контексті з цивілізаційною орієнтацією України в дихотомічному просторі Схід – Захід. Російські автори відстоюють політичну приналежність та правову близькість України зі слов'янсько-православною цивілізацією (А. Мельвиль [7], О. Брильов [8] та ін.).

Американські та європейські дослідники більше акцентують на проєвропейській орієнтації України та необхідності синхронізації політико-правової практики з західними цінностями. У такий спосіб тлумачать поняття нейтралітету та позаблоковості знакові постаті у американському та європейському науковому співтоваристві як

Генрі Кісінджер [11], Збігнев Бжезинський [9], Роберт Коен [12] та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безпосередньою *метою* статті є дослідження у політико-правовому руслі категорії нейтралітету та позаблоковості з її наступною екстраполяцією на існуючий досвід даної практики щодо України. **Завдання** статті впливають зі змісту задекларованої теми і є конкретизацією мети. Серед найголовніших завдань варто виділити: визначення діючого міжнародно-правового нейтрального та позаблокового статусу держав, геополітичні наслідки позаблокової самоідентифікації, кореляція позаблоковості та нейтралітету з актуальними національними інтересами України.

Саме слово «нейтралітет» запозичено з німецької. Цей термін, якщо йдеться про проблеми міжнародної безпеки, використовується для позначення двох близьких, але не тотожних явищ. По-перше, нейтралітет позначає правовий статус держав під час війни, – у цьому розумінні йдеться про право нейтралітету. По-друге, про нейтралітет говорять при розгляді безпекової політики держав, у тому числі в мирний час, – в такому випадку мова йде про політику нейтралітету.

В міжнародному праві нейтралітет означає статус держави, що утримується від участі у війні між іншими державами. У строгому юридичному розумінні нейтралітет має відношення тільки до прав і обов'язків держав під час бойових дій, тому вислів «нейтралітет під час війни» є тавтологією, а вислів «нейтралітет у мирний час» – абсурдом. На відміну від цього, термін «політика нейтралітету» може вільно застосовуватися для позначення дій держав як у випадках війни, так і в мирний час. Право нейтралітету формувалось, в основному, протягом XVIII і XIX ст. Найбільш вагомими подіями, що спонукали цей процес, були два Збройні нейтралітети 1780 та 1800 років, акт нейтралітету США 1794 року, юридичні визнання постійного нейтралітету Швейцарії у 1915 і Бельгії у 1939 роках, а також Паризька декларація 1856 року. Протягом Другої Гаазької мирної конференції у 1907 році права і обов'язки нейтральних країн було юридично кодифіковано у кількох конвенціях, перш за все, за номерами V (щодо сухопутної війни) і XIII (щодо морської війни). З того часу право нейтралітету практично не змінювалось, тому положення згаданих документів прийнято інтерпретувати з поправкою на сучасні технології ведення бойових дій і сучасну воєнну термінологію. Власне кажучи, має значення не стільки юридична сила конвенцій V і XIII, скільки загальновизнана практика дотримання їх основних ідей. Те, що ці ідеї мають реальний вплив на воєнну політику європейських країн і, загалом, на європейську систему безпеки, доводить досвід двох світових війн, «холодної війни» і сучасна політика Швейцарії, Австрії, Швеції, Фінляндії та Ірландії. В будь-якому разі, Гаазькі конвенції стали невід'ємною частиною міжнародного воєнного і гуманітарного права.

Згідно з Гаазькою конвенцією нейтральні держави отримують такі права:

– територія нейтральної держави є недоторканою (стаття 1);

– державам, що воюють, заборонено проводити через територію нейтральної країни війська і військові транспорти (стаття 2);

– державам, що воюють, заборонено створювати, встановлювати і розташовувати на території нейтральної країни радіостанції та інші засоби зв'язку і технічні прилади аналогічного призначення, а ті, що були встановлені до початку бойових дій, не повинні використовуватись виключно у воєнних цілях (стаття 3);

– державам, що воюють, заборонено займатися вербуванням і створенням відповідних агенцій на території нейтральної країни (стаття 4) [3, с. 145].

Сучасне узагальнене розуміння основного імунітету нейтрального статусу полягає у тому, що територія нейтральної держави не може бути перетворена на театр воєнних дій. В свою чергу, нейтральна країна зобов'язана захищати свій нейтралітет від порушень (стаття 5), причому відбиття такою країною, навіть силою, зазіхань на її нейтралітет не може розглядатися як ворожа дія до будь-якої країни (стаття 10). Нейтралітет в морській війні регулюється Гаазькою конвенцією XIII [3, с. 157]. Згідно з нею в територіальних водах нейтральних країн забороняються будь-які воєнні дії з боку воюючих сторін (стаття 1). В свою чергу, нейтральні держави не повинні надавати воюючим прямо або опосередковано за будь-яких підстав бойові кораблі, бойові припаси і матеріали (стаття 6). На відміну від сухопутної війни, де будь-яке перетинання кордону збройними силами є порушенням нейтралітету, простий прохід або захід на обмежений строк бойових кораблів в територіальні води і порти нейтральних країн не забороняється, причому нейтральні держави, якщо вони встановлюють додаткові обмеження на такі дії, повинні вирішувати ці питання на основі рівного ставлення до воюючих сторін (статті від 9 до 12). Спеціальних міжнародних угод щодо режиму нейтралітету в повітряній війні не існує. Згідно з практикою, яка сформувалась протягом XX століття, в повітряній війні застосовуються загальні принципи, що викладені в інших конвенціях. Найбільш вагомими з них можна відзначити наступні:

– повітряний простір над територією нейтральної держави є непорушним, забороняється проліт через нього літальних апаратів воюючих, переслідування супротивника або вступ у бій (на основі статті 1 Гаазької конвенції V, а також статей 1 і 2 Гаазької конвенції XIII);

– бойові літаки, що приземлились на території нейтральної держави, затримуються, а екіпажі інтернуються до кінця війни (на основі статті 11 Гаазької конвенції V);

– державам, що воюють, заборонено транспортувати через повітряний простір нейтральної країни війська і військові грузи (на основі статті 2 Гаазької конвенції V);

– державам, що воюють, дозволяється транспортування через повітряний простір нейтральної країни хворих і поранених (стаття 37 Женевської конвенції I від 1949 року).

Основне зобов'язання нейтральних держав – не брати участі у війні між іншими країнами – не кодифіковано в конкретних положеннях, його визначення випливає із загальних ідей воєнного права, а також з інших вимог, що явно кодифіковані. Загальновизначеними є такі складові даного зобов'язання [3, с. 132]:

1) не брати участі власними збройними силами в бойових діях, що ведуть між собою інші країни, і не постачати для цих цілей власні збройні сили;

2) не надавати власну територію воюючим для створення ними воєнних баз і для перевезення військ та зброї, у тому числі повітрям;

3) не надавати переваг воюючим через поставки зброї, військової техніки і товарів військового призначення, а також через доступ до власних інформаційних мереж.

Перша з цих вимог очевидна. Постачання збройних сил явно заборонено в статті 4 Гаазької конвенції V, а також випливає із статей 6 і 8 Гаазької конвенції XIII. При цьому під постачанням збройних сил не можна розуміти добровільну участь за власною ініціативою окремих громадян нейтральних країн у війні (стаття 6 Гаазької конвенції V). Друга вимога відбиває практику нейтральних країн протягом століть і частково кодифікована у конвенціях: в разі морської війни створення воєнних баз із нейтральних портів явно заборонено статтею 5 Гаазької конвенції XIII, а перевезення військ і зброї наземними засобами є недопустимою дією за статтею 2 Гаазької конвенції V. Втім, варто зауважити, що знаходження військ воюючих як таке на території нейтральних країн не заборонено, проте ці війська повинні бути інтерновані на весь період бойових дій (стаття 11 Гаазької конвенції V). Гаазька конвенція V не містить будь-яких заборон щодо військових баз воюючих на території нейтральних країн. Очевидно, що це не можна розуміти як дозвіл на такі дії, просто на момент підписання даної конвенції закордонні бази сухопутних військ не мали практичного воєнного значення, а авіабази не існували взагалі. Після Другої світової війни ситуація принципово змінилася. Так, радянсько-фінський договір 1948 року, що значною мірою обумовив фінську політику нейтралітету, так само, як і Конституційний закон Австрії 1955 року про її нейтралітет, містять заборони на розміщення на території цих держав воєнних баз інших країн. Більше того, згідно з визначенням агресії, що дала Генеральна Асамблея ООН, країну може бути визнано агресором, якщо вона дозволяє, щоб «її територія, яку вона надала у розпорядження іншій державі, використовувалась цією іншою державою для здійснення акту агресії проти третьої держави».

Дві розглянуті вимоги передбачають, що певні дії нейтральних країн однаково заборонені у відносинах з усіма воюючими державами. На відміну від цього, третя вимога має суттєво інший принцип застосування: поставки зброї, військової техніки і товарів військового призначення, а також доступ до інформаційних мереж нейтральних країн мають бути однаково дозволеними, або однаково обмеженими для воюючих, виходячи із рішення самих нейтральних країн (статті 7, 8 і 9 Гаазької конвенції V, а також статті 7 і 9 Гаазької конвенції XIII).

Виключення з цього правила – воєнні кораблі, поставки яких протягом війни цілком заборонені (статті 6 і 8 Гаазької конвенції XIII).

Відносно того, чи можлива поставка зброї воюючим з боку нейтральних країн, існують певні суперечності. Поширеною, навіть серед фахівців, є думка, що такі дії цілком заборонені [3, с. 68]. Якщо мова йде про некомерційні поставки, тобто дарування зброї, то дійсно важко уявити, що такі дії могли б рівною мірою застосовуватись до всіх воюючих. Тобто про некомерційне постачання можна говорити тільки у контексті надання прямої воєнної допомоги одній із сторін, що дорівнювало би постачанню збройних сил і, безумовно, було б порушенням основ права нейтралітету. Комерційне постачання зброї, військової техніки і товарів військового призначення, тобто дії, які прийнято називати торгівлею зброєю, підпадають під інші положення права нейтралітету. Саме тому, вибір нейтрального статусу у системі європейської безпеки є однаково вільним, або однаково обмеженим для всіх сторін. Варто зазначити, що саме таке розуміння покладено в основу політики Швейцарії [3, с. 88].

Окрім окреслених вимог щодо воєнної сфери і торгівлі зброєю, право нейтралітету не містить будь-яких інших обмежень на дії нейтральних країн в економічній, політичній та ідеологічній сферах. Іншими словами, право нейтралітету не розповсюджується на ідеологічні, політичні і економічні війни, воно не містить вимог до таких речей, як симпатії політичних партій або спрямованість зовнішнього торгового обороту. Додаткові інтерпретації і конкретна практика впровадження нейтралітету є питанням не права, а політики.

Політика нейтралітету визначає, у який спосіб держава стає нейтральною в разі війни. В праві нейтралітету не існує яких-небудь специфічних положень щодо процедури набуття країнами статусу нейтральних. Цьому є зрозумілі причини, якщо взяти до уваги час укладення Гаазьких конвенцій – 1907 рік. Справа у тому, що до створення Ліги націй у 1919 році війна вважалася законним засобом міжнародних відносин, тобто, за відомим висловом, продовженням політики іншими засобами. В тих умовах необхідне було не стільки визначення процедури набуття нейтралітету, скільки кодифікація правил, за

якими у будь-якій війні держави можна було б поділити на ті, що беруть в ній участь, і ті, що не беруть, тобто нейтральні. На той час універсальне визначення обов'язків нейтральних країн і надання їм певних імунітетів було важливим заходом зміцнення міжнародної безпеки. По-перше, це запобігало ескалації конфліктів на країни, що не мали безпосереднього відношення до суперечності між воюючими. По-друге, преференції, які отримували країни в разі дотримання ними обов'язків нейтралітету, спонукали їх до відмови від війни, як засобу зовнішньої політики. Таким чином, в Гаазькій конвенції V і XIII було закладено принцип набуття нейтралітету по факту неучасті. Ці конвенції, власно, і встановили, що таке факт неучасті, і на які імунітети за це країни можуть розраховувати. Таким чином, було кодифіковано набуття країнами **евентуального нейтралітету**, тобто обумовленого конкретними обставинами окремих війн. Ніяких специфічних процедур для цього не було потрібно: якщо країна виконувала зобов'язання нейтралітету, воюючі держави, в свою чергу, повинні були поважати її імунітети.

Однак зрозуміло, що намір виконувати зобов'язання нейтралітету не рятував країну від декларації їй війни з боку іншої держави, якщо сама ця країна була об'єктом зазіхань. Нейтралітет дозволяв країнам уникнути втягування у конфлікт, якщо він мав місце між іншими державами, не більше того. Якщо евентуальний нейтралітет країни має місце в ряді послідовних конфліктів упродовж тривалого часу, говорять про **нейтралітет за традицією**, або традиційний нейтралітет. Таким чином, традиційно нейтральною можна називати країну, яка розглядає нейтральний статус в разі війни як бажаний, але не прагне до його зобов'язуючого визнання. Тому такий нейтралітет є самопроголошеним, тобто таким, що не накладає на інші держави додаткових договірних зобов'язань поза межами права нейтралітету як такого. В сучасній системі європейської безпеки до категорії традиційно нейтральних можна віднести Швецію і Ірландію. Варто зауважити, що хоча нейтралітет Швейцарії спирається на традицію значно більшою мірою, ніж у Швеції і Ірландії, цю країну слід розглядати окремо, оскільки обумовленість її нейтралітету значно глибша, ніж просто традиція.

На відміну від ООН і НАТО, Європейський Союз за своїм генезисом і основними функціями не є інститутом безпеки, його безпекова складова активно розвивається, але ще далека від остаточного формування. Поки ще консолідовані договори Союзу не містять будь-яких положень щодо взаємної воєнної допомоги в разі війни. За таких умов, ЄС не тільки і не стільки обмежує політику нейтралітету окремих своїх членів, скільки сам знаходиться під її впливом. В цьому полягає «активний» аспект нейтралітету в сучасній європейській політиці. Через вплив на Спільну зовнішню і безпекову політику (СЗБП) Європейського Союзу, розвиток якої відбивається на

всьому комплексу стосунків Союзу з ООН, НАТО і ОБСЄ, політика його нейтральних членів – Австрії, Ірландії, Фінляндії і Швеції – стає одним з важливіших факторів інституційного розвитку європейських структур безпеки. Важливо, що проблеми нейтралітету, які виникають у зв'язку з членством в Європейському Союзі, істотно відрізняються для тих нейтралів, які вже є його членами, і тих з них, які можуть приєднатися до нього у майбутньому (зараз це стосується, перш за все, Швейцарії). З одного боку, процедури ЄС щодо Спільної зовнішньої і безпекової політики дозволяють країнам-членам, у тому числі нейтральним, впливати на неї таким чином, щоб зберігати свій воєнно-політичний статус, з іншого, ЄС як організація ніяк не збирається обмежувати свій інституційний розвиток заради того, щоб задовольняти вимогам нейтралітету будь-яких майбутніх членів.

Таким чином, раннє членство в ЄС (ще до початку активної розбудови його воєнно-політичної складової) Австрії, Ірландії, Фінляндії та Швеції призвело до утворення нової функції нейтралітету в європейській системі безпеки, яка була нетиповою для періоду «холодної війни». Нейтралітет став елементом інституційного розвитку європейських структур безпеки. Перед тим як перейти до аналізу цього аспекту, доцільно детальніше зупинитися на змісті найбільш динамічного елемента Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС – Спільної європейської політики безпеки і оборони (СЄПБО). Сама ця назва – спільна політика безпеки і оборони – натякає на можливість колективної оборони в рамках ЄС на кшталт того, що існує в рамках НАТО, і ця обставина стає причиною багатьох непорозумінь при аналізі ситуації. Втім, прогрес в даній галузі не має ніякого відношення до спільних оборонних зобов'язань, так само, як не має він відношення до наднаціональних повноважень ЄС щодо безпеки своїх членів. Більш того, саме відсутність спільних оборонних зобов'язань і наднаціональних повноважень стало передумовою активного інституційного розвитку СЄПБО, що відбувається починаючи з 1998 року.

Практичний ракурс європейської політики вказує на те, що поняття нейтралітету і позаблоковості можуть розглядатись інтегративно. Відтак, і нейтралітет, і позаблоковість забороняють брати участь у військово-політичному блокуванні, але не звужують правові позиції країни у частині вибору домінантного вектора економічної та зовнішньополітичної співпраці, виходячи з її національних інтересів. Тому нейтральні країни Європи досить часто паліативно тлумачать межі класичного поняття нейтралітету, орієнтуючи експертів на феномен «європейського нейтралітету» (незважаючи на те, що такий підхід не відповідає формальним правилам ООН).

З науково-конвенційної точки зору, нейтралітет – це юридичний і політичний статус держави, яка зобов'язується не брати участі у війні між іншими

державами, відмовляється від військової допомоги конфліктуючим сторонам, а в мирний час відмовляється від участі у військових блоках.

Позаблоковість – зовнішньополітичний курс країни, згідно з яким вона оголошує політику неприєднання до військових блоків чи альянсів. Традиційно, позаблоковий статус країни тлумачать самостійно, без будь-яких гарантій чи міжнародних підтверджень з боку інших держав, чим він переважно й відрізняється від нейтралітету. Позаблоковий статус завжди може бути переглянутий в односторонньому порядку, він не накладає формальних обмежень щодо розміщення на території країни військових баз інших країн або блоків, надання своєї території чи повітряного простору для транзиту іноземних військових сил. Логічним тому видається позаблоковість як «слабка» форма нейтралітету, адже держава дотримується не всіх формальних умов, аби її можна було визнати нейтральною.

Серед європейських країн таким статусом *de-facto* володіють країни так званого «самопроголошеного нейтралітету» – Швеція й Ірландія. Такий різновид нейтралітету більшою мірою традиційний, ніж формальний, і його особливістю теж є відсутність міжнародних гарантій безпеки та територіальної цілісності цих країн (на відміну від формально визнаних нейтральних країн Європи, таких як Швейцарія, Австрія чи Фінляндія).

Основна маса європейських країн, які ідентифікують себе нейтральними, здійснюють політику, що докорінно відрізняється від класичного нейтрального формату. Їх зовнішня політика орієнтована на тісну взаємодію з Північно-Атлантичним альянсом, що на практиці спричиняє полеміку про те, наскільки ці країни нейтральні у візіях міжнародного права. Наведемо ряд аргументів, що підігрують неоднозначність і багатоаспектність у згаданій дискусії:

- у 1995 році Швейцарія відкрила свої сухопутні та повітряні транспортні коридори для очолюваних НАТО миротворчих сил, що діяли в Боснії та Герцеговині;

- у 1996 році Швеція, Австрія і Фінляндія надали свої сили під керівництвом НАТО для миротворчих операцій у Боснії і Герцеговині;

- у 1999 році австрійські, шведські, фінські та швейцарські сили взяли участь в очолюваних НАТО миротворчих силах у Косово;

- у 2000 році шведські сили приєдналися до операції НАТО в Афганістані;

- у 2002 році ірландські та фінські війська приєдналися до виконання завдання Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані, а у 2004 році до такого кроку вдалася і Швейцарія;

- у 2002 році австрійські війська приєднуються до Міжнародних сил сприяння безпеці в Афганістані, для підтримки безпеки на парламентських виборах;

- у 2008 році Швеція провела навчання з участю союзників із НАТО і шведських цивільних та військових сил, щоб випробувати нові способи

ефективного обміну критично важливою інформацією у надзвичайних ситуаціях (Viking 2008);

– 2008-го Австрія прийняла командування багатонаціональною цільовою групою KFOR Сил Півдня (MNTF-S) [10, с. 163].

Отже, виходячи з практики часткової залученості позаблокових держав до військово – політичної співпраці з третіми країнами, з точки зору національних інтересів України та на основі загальновизнаних норм міжнародного права, можна виділити наступні фактори, що впливають на зовнішню та внутрішню політику України в сфері можливого вибору між нейтральним, позаблоковим або інтегрованим статусом:

– позиція Російської Федерації як спадкоємниці СРСР, котра намагається повернути притаманний Радянському Союзу статус світової наддержави;

– позиція США – єдиної зараз світової наддержави, яка намагається максимально ефективно використати переваги свого статусу;

– позиція Європейського Союзу, який об'єднав 28 європейських держав, і має можливість на рівних вести діалог з США та Росією;

– позиція наднаціональних структур, що сконцентровані у ТНК.

Юридичні підстави обстоювати нейтральний статус України, дійсно, вагомі. Так у Декларації «Про державний суверенітет України», яка була затверджена Верховною Радою УРСР в якості закону (№ 55-XXII від 16 липня 1990 року) було заявлено про намір України «стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участь у військових блоках й відповідає трьом неядерним принципам: не мати, не виробляти й не набувати ядерним зброєю». В Декларації (Розділ X) підкреслюється, що вона «є основою для нової Конституції, законів України і визначає позиції Республіки при укладанні міжнародних угод» [5, с. 84]. Саме в Декларації були закладені підвалини сучасної складної геополітичної ситуації, в яку потрапила наша держава. Логічним продовженням Декларації була прийнята Верховною Радою 24 жовтня 1991 року «Заява про без'ядерний статус України», яка фактично визначила зміст стратегії зовнішньої політики держави та її реальний геополітичний статус на пострадянському просторі. Ухвалені Верховною Радою України 2 липня 1993 року «Закон про основні напрями зовнішньої політики України», за великим рахунком, започаткував «багатовекторність української зовнішньої політики».

Цілком адекватними реаліям сучасної геополітичної ситуації були його наступні положення:

1. Україна здійснює відкриту зовнішню політику і прагне до співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав чи груп держав.

2. Україна виходить із того, що в сучасних умовах додержання прав людини не є лише внутрішньою справою окремих держав.

3. Україна додержується принципу неподільності міжнародного миру і міжнародної безпеки і

вважає, що загроза національній безпеці будь-якої держави становить загрозу загальній безпеці і миру у всьому світі. У своїй зовнішній політиці вона обстоює підхід «безпека для себе – через безпеку для всіх» [5, с. 75].

Однак, прямо суперечать фактичній ситуації наступне положення напрямів: «Україна виступає проти присутності збройних сил інших держав на українській території, а також проти розміщення іноземних військ на територіях інших держав без їх ясно висловленої згоди, крім випадків застосування санкцій відповідно до Статуту ООН» [5, с. 78].

В Конституції України, яка була прийнята в 1996 році, чіткі та однозначні положення Декларації про позаблоковість нашої держави та курс на здобуття «постійного нейтралітету» вже не були зазначені. Зовнішня політика України легітимізувалася замість цього в положеннях, що закріпили сучасний стан невизначеності. Це насамперед стосується Статті 18, Основного закону нашої держави: «Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права» [5, с. 86].

Разом з тим, 22 лютого 2000 року Президент Л. Кучма підписав Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», який встановив порядок допуску збройних сил інших держав на територію України та умови їх перебування в Україні. А вже 1 липня 2010 набув чинності Закон «Про основи внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятий парламентом з ініціативи голови держави. Закон передбачає, що основним принципом зовнішньої політики «є дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного співробітництва з НАТО та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес». Прийнятий нормативний акт передбачає внесення змін до закону України «Про основи національної безпеки». Зокрема, зі статті, яка визначає пріоритети національних інтересів, виключається норма щодо інтеграції України в євроатлантичний простір безпеки. Окрім того, зі статті про основні напрямки державної політики у питаннях національної безпеки виключено норму про набуття Україною членства «в Організації Північноатлантичного договору». При цьому збережено завдання членства в Європейському Союзі «при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами СНД, а також з іншими країнами світу».

Звичайно, з середини 2014 року, варто робити суттєву похибку на оновлений перелік зовнішньо-

політичних загроз, що спричинені відкритим військовим конфліктом на Сході нашої держави. Нейтралітет може розглядатись як одне з перспективних рішень, лише за наявності зовнішньо-політичних гарантій недоторканості кордонів та суверенітету України ззовні. Щоправда, і у цьому випадку залишатиметься простір для міжнародних маніпуляцій, виходячи з правової колізії між фактом цілісності держави і правом націй на самовизначення.

Виходячи з проведеного аналізу слід озвучити наступні **висновки**: по-перше, міжнародно-правова природа позаблоковості та нейтралітету доволі широко висвітлена в юридичних працях і вітчизняних, і зарубіжних учених (тому можна наголосити, що в міжнародному праві передумови виникнення і становлення інституту нейтралітету різних країн світу та регламентування позаблокового статусу держав належно досліджені). По-друге, з огляду на це правомірно стверджувати, що за обсягом і характером заходів, які здійснюють держави на шляху реалізації політики нейтралітету й позаблоковості, істотних відмінностей між

нейтральними та позаблоковими державами немає. По-третє, варто підкреслити: сучасний нейтралітет і позаблоковість тотожні в мирний час і відрізняються тільки щодо участі у війні та військових контингентах, миротворчих операціях міжнародних організацій (і нейтралітет, і позаблоковість накладають заборону лише на участь у військово-політичних блоках, але не обмежують пріоритетного розвитку економічного та зовнішньо-політичного співробітництва). По-четверте, Україна, опираючись в недалекому минулому на статус позаблокової країни відштовхувалось від загально-визнаних принципів міжнародного права: мирного співіснування держав, поваги до суверенітету, невтручання у внутрішні справи, визнання державних кордонів, вжиття превентивних заходів безпеки.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у можливості відвернути військові і політичні загрози для територіальної цілісності України в майбутньому, виходячи з врахування особливостей сучасної системи міжнародних відносин та особливої ролі у ній геополітично активних сил.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зленко А. Нейтралітет чи позаблоковість: чи це в інтересах України? / А. Зленко // Віче. – 2009. – № 8. – С. 54–59.
2. Зовнішня політика України – 2006: Стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети: щорічник / За ред. проф. Г. М. Перепелиці. – К, 2007. – 201 с.
3. Європейський нейтралітет і невизначеність України : [монографія] / За ред. д-ра техн. наук, професора А. І. Шевцова – Дніпропетровськ : ДФ НІСД, 2002. – 166 с.
4. Пашков М. Україна на шляху європейської інтеграції / М. Пашков // Національна безпека і оборона. – № 9. – 2000. – С. 38–51.
5. Перепелиця Г. Без'ядерний статус і національна безпека України : [монографія]. – К. : НІСД, 1998. – 109 с.
6. Ситник Г. П. Геополітика і національна безпека України : [навчальний посібник] / Ситник Г. П., Богданович В. Ю., Єжєєв М. Ф. – К. : Міленіум, 2003. – 80 с.
7. Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / под ред. А. Ю. Мельвиля. – М. : Изд-во «МГИМО-Университет», 2007. – 272 с.
8. Брилева О. Игры в нейтралов / Русский Журнал. – 16 июля 2001. – <http://www.russ.ru/politics/west/20010716-bri.html>.
9. Бжезинський З. Україна у геостратегічному контексті. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2005. – 146 с.
10. Європейський Союз: консолідовані договори // Європейська комісія в Україні. – К. : «Port-Royal», 1999. – 208 с.
11. Кисинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / Г. Кисинджер. – М. : Ладомир, 2002. – 352 с.
12. Коэн Р. От индивидуальной безопасности к международной стабильности. Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка / Р. Коэн // М. : Европейский центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. – 2001. – 358 с.

Рецензенти: *Гуржій Т. О.* – д. ю. н., доцент;
Харченко Ю. В. – к. філол. н., доцент.

© Стадніченко Р. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 05.10.2014 р.

СТАДНІЧЕНКО Руслан Вікторович – к. політ. н., доцент кафедри філософії і політології Кіровоградського Державного педагогічного університету ім. В. Винниченка, м. Кіровоград, Україна

Коло наукових інтересів: світова геополітика, зовнішня політика України у галузі безпеки, європейська політика.

ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВІДНОВЛЮВАЛЬНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ ТА ЇЇ РОЗВИТКУ

Розглянуто підходи до визначення понять «енергоефективність» та «енергозбереження» та наведено їх авторське визначення; досліджено механізми та засоби реалізації державного регулювання відновлювальної енергетики України; наведено теоретичне обґрунтування композиції комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики України; запропоновано класифікацію основних напрямів державного регулювання відновлювальної енергетики України у процесі здійснення державної політики енергоефективності країни; запропоновано структуру та обґрунтовано складові комплексного механізму державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики України.

Ключові слова: енергоефективність, енергозбереження, державне регулювання, відновлювальна енергетика, механізм державного регулювання.

Рассмотрены подходы к определению понятий «энергоэффективность» и «энергосбережение» и приведено их авторское определение; исследованы механизмы и инструменты реализации государственного регулирования возобновляемой энергетики Украины; приведено теоретическое обоснование композиции комплексного механизма государственного регулирования возобновляемой энергетики Украины; предложена классификация основных направлений государственного регулирования возобновляемой энергетики Украины в процессе осуществления государственной политики энергоэффективности страны; предложена структура и обоснованы составляющие комплексного механизма государственного регулирования в сфере возобновляемой энергетики Украины.

Ключевые слова: Энергоэффективность, энергосбережение, государственное регулирование, возобновляемая энергетика, механизм государственного регулирования.

Approaches to the definition of «energy» and «energy efficiency» and gives them the author's definition; the mechanisms and means of realization of state regulation of renewable energy of Ukraine; provides the theoretical basis of the composition of the complex mechanism of state regulation of renewable energy of Ukraine; proposes the classification of the basic mechanisms, items, tools and directions of state regulation of renewable energy of Ukraine in the process of implementation of the state policy of energy efficiency of the country; the structure and justified components of a comprehensive mechanism of state regulation in the field of renewable energy of Ukraine.

Key words: energy efficiency, energy conservation, state regulation, renewable energy, the mechanism of state regulation

I. Вступ. Україна переживає важливий етап незалежного соціально-економічного розвитку, в якому одним із найважливіших факторів є розвиток енергоефективності та енергозбереження. Необхідність адаптації національної економіки до ринкових цін на енергоносії стала каталізатором проблеми ефективного використання енерго-ресурсів.

У цьому контексті, ще більшого значення для України, як на національному рівні (енерго-збереження є важливим енергетичним потенціалом держави) так і на міжнародному (питання раціональної інтеграції енергетики країни з країнами ЄС є одним з основних елементів концепції розвитку національного господарства України в умовах глобалізації), набуває

використання потенціалу відновлюваних джерел енергії. Проте задекларована пріоритетність політики підвищення енергоефективності та енергозбереження тривалий час не була підкріплена ефективною формою та механізмами взаємодії влади, бізнесу та наукового потенціалу у питаннях впровадження інноваційних енергозберігаючих технологій.

Питання щодо державної політики енергозбереження та енергоефективності у своїх працях розглядали А. Шидловський, О. Суходоля, О. Цапко-Піддубна, Г. Дзяна, В. Джеджула, В. Геєць, В. Григоровський, В. Тонкаль, Ю. Ященко, С. Єрмілов, М. Ковалко, М. Кулик, В. Лір, А. Праховник, Т. Сердюк та ін. Проте, подальшого дослідження потребують питання державної політики енергозбереження та енергоефективності в контексті використання відновлювальних джерел енергії, теоретичне обґрунтування та формулювання комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики.

II. Постановка завдання. Враховуючи актуальність цієї сфери енергетики, та необхідність подальшого вдосконалення державної політики та державного регулювання України в сфері відновлювальної енергетики, вважаємо за необхідне більш детально розглянути вже існуючі механізми та засоби реалізації державного регулювання відновлювальної енергетики України з метою обґрунтування композиції комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики України.

III. Результати. В умовах трансформаційного періоду державне регулювання вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що властивий державам зі сталою ринковою економікою. Цілі, заходи, засоби, методи, механізми, технології реалізації державного регулювання постійно знаходяться в динаміці, що має супроводжуватися адекватними, а в основаному випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, елементних, комунікаційних, управлінських, процесуальних настанов державного апарату та державної служби. Слід зазначити, що в сучасних економічних умовах ще більшого значення набуває необхідність вдосконалення чинної нормативно-правової бази, завершення інституційних перетворень, формулювання комплексного бачення механізму державного регулювання відновлювальної енергетики, його теоретичного обґрунтування та формулювання.

Зауважимо, що відповідно до наукових праць таких українських вчених, як Мітрахович М. М., Герасимчук І., Суходоля О. М. [1] поняття енергоефективності й енергозбереження детально розмежовуються. Під поняттям «енергоефективності» (національної економіки) розуміють якісний стан економіки, що забезпечує раціональність та ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів відповідно до існуючого рівня економічного та культурного розвитку

суспільства, розвитку техніки та технологій, панівного типу світогляду суспільства та пріоритетів розвитку країни. При цьому, енергоефективність валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) є величиною зворотною енергоємності ВВП і чим менше енергоємність, тим більша енергоефективність економіки країни.

На думку Суходолі О. енергоефективність – це стан системи, за якого досягнення цілей та виконання функцій системи забезпечується при мінімальних витратах енергії [2]. На нашу думку, більш вдалим буде наступне визначення поняття енергоефективності: енергоефективність – це позитивне відношення результатів використання енергетичних ресурсів до обсягу їх споживання для отримання вказаних позитивних результатів.

Низка вчених, розглядають поняття «енергозбереження» – як діяльність (організаційну, наукову, практичну, інформаційну), спрямовану на раціональне використання та економне витрачання первинної та перетвореної енергії й природних енергетичних ресурсів у народному господарстві та яку реалізують, використовуючи технічні, економічні та правові методи.

Ми розглядатимемо енергозбереження, що являє собою окремий напрям діяльності державних органів, як окремий специфічний, раніше не застосовуваний об'єкт організаційно-правового регулювання.

До основних механізмів реалізації політики енергоефективності вчені виділяють: регулятивні норми, нормативно-правові акти, інформаційні, економічні, адміністративно-контрольні механізми, державний контроль та нагляд та ін. [3; 4].

Зазначені механізми є головним чином методами впливу державних і недержавних інституцій. Проте, поняття механізму є більш багатограним ніж різновид політичних дій або окремі засоби впливу з певною метою. Якщо поєднати вищезазначені інституції, то механізм управління відновлювальною енергетикою повинен об'єднувати державний, муніципальний та механізм громадського впливу.

Засоби реалізації державної політики у сфері відновлювальної енергетики достатньо різні: від запровадження та ефективного використання різних методів стимулювання розвитку відновлювальної енергетики до удосконалення систем інформації, освіти тощо.

У здійсненні впливу на розвиток економіки в цілому, та її окремих сфер, органи державної влади використовують певний інструментарій, у складі якого можна виділити групу елементів (укрупнені інструменти) і групу засобів (одиничних інструментів) [5, 199].

Так, значна увага науковців присвячена напрямам регулювання державою економічної сфери в цілому, їх класифікації та засобам, використовуваним державою для впливу на економіку країни та її розвиток, проте майже недослідженими ці аспекти є конкретно у сфері

відновлювальної енергетики країни, та у науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння суті механізму державного регулювання відновлювальної енергетики, його складових елементів.

Зважаючи на це, спробуємо дати визначення механізму державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики, його складовим елементам, зокрема класифікувати основні напрями державного регулювання та засоби державного впливу на сферу відновлювальної енергетики України та її розвиток у процесі здійснення державної політики енергоефективності країни (рис. 1). Варто наголосити, що оптимальне поєднання і реалізація функцій державного регулювання повинно здійснюватись в рамках формування обґрунтованого, комплексного та дієвого механізму державного регулювання відновлювальної енергетики України. Проте, наразі питання теоретичного обґрунтування композиції комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики залишається не вивченим. На нашу думку, можна дати наступне визначення комплексного механізму державного регулювання сферою відновлювальної енергетики:

– комплексний механізм державного регулювання відновлювальної енергетикою – це сукупність

елементів державного регулювання відновлювальної енергетики України, його напрямів, засобів та методів, які використовуються органами державної влади в процесі реалізації функцій щодо забезпечення впливу на відновлювальну енергетику та її розвиток з метою досягнення цілей енергетичної політики держави у сфері відновлювальної енергетики.

Найбільш повно, розкриває зміст поняття саме наступне визначення елементів державного регулювання: елементи (укрупнені інструменти) державного регулювання відновлювальної енергетики України – це сукупність взаємопов'язаних окремих засобів державного впливу на досліджувану сферу та її розвиток, які використовуються державою для досягнення певних цілей у сфері відновлювальної енергетики, та являються складовою частиною комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики країни. До основних напрямів регулювання сфери відновлювальної енергетики, вважаємо за доцільне, віднести наступні: правове регулювання, адміністративно-контрольне регулювання, стратегічне планування, фінансово-бюджетне (економічне) регулювання, інформаційне регулювання, цінове регулювання.



Рис. 1. Напрями державного регулювання у сфері в відновлювальної енергетики України

Ми дотримується думки, що найбільш повно визначення поняття «засоби державного впливу на сферу відновлювальної енергетики та її розвиток» буде виглядати наступним чином: засоби державного впливу на сферу відновлювальної енергетики та її розвиток – це окремі складові елементів (укрупнених інструментів) державного регулювання відновлювальної енергетики, які являються ключовим інструментом реалізації державної політики у досліджуваній сфері енергетики та які уточнюють механізми впливу держави на процеси у відновлювальній енергетиці України. З метою уточнення термінології слід зазначити, що на думку автора, до них зокрема належать: податки, ціни, кредити, мито, інвестиції, тощо.

За системним підходом В. Могилевського, стабільності й визначеності середовища сприяє наявність певного «організаційного ядра», навколо якого з хаотичних трансформаційних процесів виникають стійкі структурні острівці [6, с. 53].

На наш погляд, у сфері відновлювальної енергетики України таким «організаційним ядром» виступає саме держава, навколо якої під впливом інституційних змін формуються інші інститути (інститут влади, інститут права, інститут довіри, інститут бізнесу, тощо). Відчуваючи тяжіння ядра,

групуючись навколо нього, інститути стають стійкими організаційними утвореннями, які у свою чергу, притягують інші хаотичні формування та впорядковують їх. Зазначене сприяє формуванню визначеності урегульованості інституційного середовища. У випадку відсутності зазначеного процесу відбувається ослаблення внутрішньої стійкості всієї системи та зниження ефективності її функціонування, порушується взаємодія із зовнішнім середовищем, втрачаються цілі якісного довгострокового розвитку сфери відновлювальної енергетики країни, що неминує призводить до наростання хаотичності в економічних, соціальних, політичних та правових відносинах.

Визначивши основні елементи та засоби комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики України та систематизувавши їх за напрямками регуляторного впливу розглянемо більш детально структуру комплексного механізму державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики України та її розвитку.

Структура механізму державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики України та її розвитку, на наш погляд, є такою: суб'єкт регулювання, об'єкт регулювання, мета регулювання, напрями впливу, ресурси (рис. 2.)

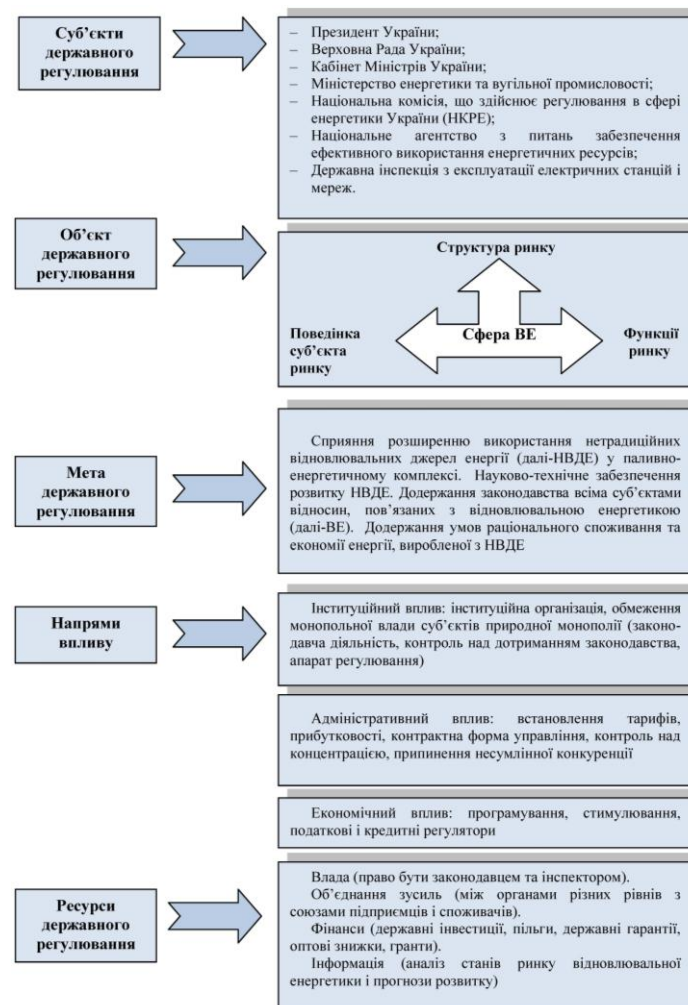


Рис. 2. Структура комплексного механізму державного регулювання відновлювальної енергетики України

Зауважимо, що основою, при визначенні мети і завдань державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики, повинно бути довгострокове планування та прогнозування з обов'язковим використанням на всіх рівнях влади методології технологічного прогнозування.

Зазначений комплексний механізм державного регулювання сфери відновлювальної енергетики України та його структура сприяють з'ясуванню точок зіткнення інтересів або взаємодії регульованої системи й регулятора і визначення кола завдань, що знаходяться в сумісному веденні держави і суб'єкта відновлювальної енергетики, та можуть бути корисними для науковців та практиків при здійсненні деталізації та композиції засобів державного впливу на розвиток та функціонування сфер економіки. Реальна спрямованість на ефективне державне регулювання у сфері відновлювальної енергетики можлива за умови цілісності та визначеності політико-економічного середовища, за умов використання усієї композиції комплексного механізму державного регулювання досліджуваної сфери енергетики, який є засобом забезпечення легітимного стану взаємодії об'єктів та суб'єктів відновлювальної

енергетики у напрямі здійснення пріоритетів державної енергоефективної та енергозберігаючої політики в Україні.

IV. Висновки. Механізми та засоби реалізації державного регулювання у сфері відновлювальної енергетики та її розвитку достатньо чисельні і потребують постійного вдосконалення. Комплекси заходів відображено у програмах енергозбереження, енергоефективності, Енергетичній стратегії України на період до 2030 р., схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071-р та інших нормативно-правових актах України. Проте, тільки оптимізація використання усіх елементів та засобів державного регулювання відновлювальної енергетики дозволить здійснювати ефективне регулювання сферою відновлювальної енергетики та її розвитком. Розроблений автором комплексний механізм та структура механізму державного регулювання відновлювальної енергетики та її розвитку через легітимну взаємодію усіх об'єктів та суб'єктів механізму, формує відповідне середовище для найбільш ефективного регулювання державою досліджуваної сфери та її подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Суходоля О. М. Енергоемність валового внутрішнього продукту: тенденції та чинники впливу / О. М. Суходоля // Зб. наук. пр. Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – № 2. – С. 140–149.
2. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: [монографія] / О. М. Суходоля. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 424 с.
3. Енергоефективність як ресурс інноваційного розвитку: національна доповідь про стан та перспективи реалізації державної політики енергоефективності у 2009 році / [С. Ф. Єрмілов, Ю. П. Ященко., В. В. Григоровський, В. М. Гець, В. Е. Лір та ін.]. – К. : НАЕР, 2009. – 58 с.
4. Цапко-Піддубна О. І. Аналіз механізмів реалізації політики енергоефективності / О. І. Цапко-Піддубна // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – № 19.11. – С. 300–311.
5. Мельник А. Ф. Державне та регіональне управління: навч. посібник / Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Дудкіна О. П. – Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2014. – 452 с.
6. Могилевський В. Д. Методология систем: вербальный подход / Могилевський В. Д. – М. : Экономика, 1999. – 251 с.

Рецензенти: *Антонова Л. В.* – д. н. держ. упр., професор;
Козлова Л. В. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Стоян О. Ю., 2014

Дата надходження статті до редколегії 05.08.2014 р.

СТОЯН Олександра Юрївна – докторант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми формування державного політики у сфері відновлювальної енергетики України.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПОДАТКОВИХ ОРГАНАХ

Встановлено, що певні заходи у напрямі удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах можуть бути реалізовані і без внесення змін до законодавства. На основі виявлених системних властивостей податкових органів регіонів визначено, що їх взаємодія з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів (регіональних податкових органів, суб'єктів господарювання регіонів).

Встановлено, що для платників податків корисний ефект від впровадження нових способів інформаційної взаємодії полягає у скороченні витрат часу, підвищенні якості підготовки декларацій та зниженні погрози санкцій за технічні помилки, отриманні додаткових послуг, таких як доступ до інформації про стан розрахунків, автоматизація звірок та видача довідок про відсутність заборгованості перед бюджетом за податками і зборам.

Запропоновано структурно-логічну схему формування механізму податкового регулювання, що забезпечує регулюючу функцію податків через наявні у регіонах оперативні засоби впливу та регулятори.

Ключові слова: інституціональний механізм, система податкового регулювання, територіальні податкові органи.

Установлено, что определенные меры в направлении усовершенствования механизма развития системы налогового регулирования в территориальных налоговых органах могут быть реализованы и без внесения изменений в законодательство. На основе выявленных системных свойств налоговых органов регионов определено, что их взаимодействие с налогоплательщиками должна происходить в пределах определенной организационной структуры, обеспечивающей функциональное единство компонентов (региональных налоговых органов, субъектов хозяйствования регионов). Установлено, что для налогоплательщиков полезный эффект от внедрения новых способов информационного взаимодействия заключается в сокращении затрат времени, повышении качества подготовки деклараций и снижении угрозы санкций за технические ошибки, получении дополнительных услуг, таких как доступ к информации о состоянии расчетов, автоматизация сверок и выдача справок об отсутствии задолженности перед бюджетом по налогам и сборам. Предложена структурно-логическую схему формирования механизма налогового регулирования, обеспечивает регулируемую функцию налогов через имеющиеся в регионах оперативные средства влияния и регуляторы.

Ключевые слова: институциональный механизм, система налогового регулирования, территориальные налоговые органы.

Established that certain measures towards improving the mechanism of development of tax regulations in the territorial tax authorities can be implemented without amending the legislation. Based on the identified properties in the system of tax regions determined that their interaction with taxpayers must occur within a specific organizational structure that provides functional unity components (regional tax authorities, regional entities).

Implementation of laws intehratyvnosti that is in conjunction with the tax authorities tax payers, manifested in the fact that the regional tax authorities, having complete information about the structure of tax revenues (fees) for the budget revenues regions, stimulate businesses and form a scheme to encourage joint participation in important regional projects (social, environmental, infrastructure).

Information Cooperation System for taxpayers and tax authorities consists of two interconnected subsystems: a). subsystem reporting electronically; B). subsystem information services. For taxpayers beneficial effect of the introduction of new ways of information interaction is to reduce the amount of time, improve the quality of returns and reducing the threat of sanctions for technical errors, additional services, such as access to information about the status of payments, automated checks and issuing certificates of no debt the budget for taxes and fees.

A structural and logical scheme of the formation mechanism of tax regulation, which provides a regulatory function through existing taxes in the regions of operational measures of influence and regulators. Among the components of the scheme given the key role of public regulation subsystem that allows you to provide institutional conditions for the implementation of tax policy and achieve positive trajectory of the regulatory mechanism of taxes. It includes social institutions that shape public opinion positively directed. This includes the activities of Ukrainian Union of Industrialists and Entrepreneurs, opposition political parties, the Public Chamber of supervisory boards, trade unions and other civil society organizations and independent media.

Key words: *institutional mechanisms, the system of tax regulation, territorial tax authorities.*

Вступ

Певні заходи у напрямі удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах можуть бути реалізовані без внесення змін до законодавства. На основі виявлених системних властивостей податкових органів регіонів визначено, що їх взаємодія з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів (регіональних податкових органів, суб'єктів господарювання регіонів). Реалізація закономірності інтегративності, що полягає у взаємодії податкових органів з платниками податків, проявляється у тому, що регіональні податкові органи, володіючи повною інформацією про структуру надходження податків (зборів) для наповнення бюджету регіонів, стимулюють суб'єктів господарювання, а також формують схему заохочення до спільної участі у важливих для регіону проєктах (соціальних, екологічних, інфраструктурних). Отже, доцільним є розроблення ефективних заходів щодо вдосконалення інформаційної взаємодії податкових органів з платниками податків, які сприяють:

- підвищенню ефективності механізмів податкового адміністрування;
- спрощенню виконання податкових обов'язків;
- скороченню розмірів витрат бюджетів всіх рівнів, пов'язаних з ухиленням платників податків від виконання ними податкових обов'язків;
- поліпшенню обслуговування платників податків на основі створення комплексної системи обліку платників податків і моніторингу їх діяльності, системи інформаційно-аналітичного забезпечення податкових перевірок, формування та надання податкових декларацій у електронному вигляді.

Постановка завдання

Виявити системні властивості роботи податкових органів регіонів. Визначити корисний ефект від впровадження нових способів інформаційної

взаємодії платників податків з податковими органами. Розробити структурно-логічну схему формування механізму податкового регулювання.

Результати

Система інформаційної взаємодії платників податків та податкових органів складається з двох взаємозв'язаних підсистем:

- підсистема надання звітності в електронному вигляді;
- підсистема інформаційних сервісів.

Для платників податків корисний ефект від впровадження нових способів інформаційної взаємодії полягає у скороченні витрат часу, підвищенні якості підготовки декларацій та зниженні погрози санкцій за технічні помилки, отриманні додаткових послуг, таких як доступ до інформації про стан розрахунків, автоматизація звірок та видача довідок про відсутність заборгованості перед бюджетом за податками і збором.

Для податкових органів перехід на нові технології приведе до скороченню ручних операцій при введенні та обробці даних звітності, зниженню відсотка помилок, і, як наслідок, – скороченню термінів введення та обробки декларацій. Це надасть можливості для перенесення акценту з рутинних операцій на контрольну роботу та сервіси, включаючи консультування платників податків.

Найпоширенішим способом представлення податкової звітності у Донецькій області в даний час є представлення її на папері з дублюванням на магнітних носіях (спосіб «дискета-папір»). Але у такого способу є певні недоліки: необхідний особистий контакт платника податків або його представника із співробітниками податкових органів; зберігається необхідність роботи з паперовим архівом.

Все більше розповсюдження у теперішній час отримав такий спосіб як представлення звітності в електронному вигляді по каналах зв'язку з застосуванням електронного цифрового підпису.

Однак потенціал електронного надання звітності використовується недостатньо. Слабо розвинена система інформаційного обслуговування з використанням електронно-цифрових технологій і не до кінця вирішена проблема створення інформаційної бази за платниками податків. Найскладніше в процесі створення інформаційної бази – знайти той єдино правильний зв'язуючий елемент, який повинен ідентифікувати та поєднати усі фрагменти інформації, що відноситься до конкретного платника податків. Роль цього елементу буде виконувати спеціальне програмне забезпечення, наприклад, з використанням спеціальних методів, таких як «розшукова кореляція», «виявлення у мережі» тощо. При цьому не обов'язково, щоб відомості знаходилися у базі даних. Достатньо, щоб вхідна інформація подавалася у вигляді зв'язного тексту.

Таким чином, у податкової служби з'явиться фактична можливість управлінського та фіскального пофакторного аналізу діяльності практично всіх платників податків та зв'язку окремих юридичних і фізичних осіб з глобальними негативними економічними проблемами, що суперечать інтересам держави.

Крім того, буде виявлений зв'язок конкретних операцій (динаміки транзакцій капіталу) з конкретними суб'єктами (фізичним або юридичною особою, виділення його з групи розподілених осіб), у тому числі з прив'язкою за просторово-часовими параметрами на полі фінансового та матеріального потенціалу економіки країни. Фактичний обсяг щодо прозорих фінансово-господарських операцій, які знаходяться у сфері реального контролю фіскальних органів охопить фінансові та матеріальні ресурси, які, на жаль, в даний час звертаються поза зоною податкового контролю.

Для організації інформаційної взаємодії у регіонах можна запропонувати використовувати програмно-апаратні комплекси та канали зв'язку. Обмін інформацією здійснюється за двома каналам із швидкістю до 2 мБит/сек: один з них слугує для зв'язку з державною податковою службою (ДПС) та зовнішніми абонентами, а інший – для організації регіональної мережі передачі даних, в яку включені всі податкові органи області. Для обміну електронною поштою використовується власний поштовий сервер з публічною IP-адресою, що дозволяє обмінюватися поштою як із зовнішніми відкритими джерелами, так і з поштовими серверами територіальних податкових органів.

Особливостями пропонованої схеми взаємодії та використання технічних засобів є:

- наявність окремої регіональної мережі передачі даних, що підвищує системи в цілому захищеність переданої інформації та надійність функціонування;
- використання для зв'язку як виділених каналів, так і модемних телефонних з'єднань, що

дозволяє працювати практично зі всіма зовнішніми організаціями;

- організація захисту внутрішньої локальної мережі з використанням міжмережевого екрану;
- організація захисту переданої інформації по відкритому сегменту мережі з використанням криптографії;
- можливість включення у відомчу телефонну мережу IP-телефонії
- можливість проведення відеоконференцій на рівні регіонів та ДПС.

Для розвитку та поліпшення технічних можливостей інформаційної взаємодії необхідно збільшити пропускну здатність каналів, мати резервні канали зв'язку, а також ширше використовувати технології он-лайн доступу, електронно-цифрових підписів.

Інформаційний обмін із зовнішніми організаціями дозволяє підвищити якість контрольної роботи, направленої на виявлення порушень податкового, валютного законодавства тощо.

Зокрема, взаємний обмін з органами внутрішніх справ інформацією про наявність у діях платників податків ознак злочинів, дозволяє своєчасно виявляти та присікати дії платників податків, що направлені на ухилення від оподаткування та незаконне відшкодування з бюджету податку на додану вартість.

Електронна база вантажних митних декларацій, що надається Митним комітетом дозволяє оперативно проводити перевірки правильності відшкодування ПДВ, нарахованого по ставці 0 %, виявляти платників податків, що імпортують транспортні засоби, устаткування, крупні партії товарів. У свою чергу податкові органи повідомляють про учасників ЗЕД, що здійснюють діяльність у сфері митного права, інформацію про факти оплати ПДВ та акцизів. У цілях виявлення порушень податкового, валютного і митного законодавства податковими та митними органами в координації проводяться контрольні заходи (податкові перевірки та митні ревізії).

Взаємодія з Державною службою фінансово-бюджетного нагляду дозволяє своєчасного виявляти порушення валютного законодавства, а також забезпечує повноту залучення платників податків до адміністративної відповідальності за здійснення даного виду правопорушень.

Відомості про видачу ліцензії, наявності у платників податків у власності нерухомості, транспортних засобів, відкритті і закритті рахунків в кредитних установах, відомості про загублені паспорти, відомості про права на користування природними ресурсами, інша інформація, що надається відповідно до Податкового кодексу України представляє податковим органам широкі можливості для моніторингу діяльності платника податків, своєчасного виявлення та припинення ознак податкових правопорушень, а також створення найбільш сприятливих умов для діяльності добросовісних платників податків.

Слід зазначити, що з одного боку податкове адміністрування не повинно бути обтяжливим ні для держави, ні для бізнесу, а з іншої сторони – вимагає значних витрат на підготовку кадрів, на впровадження системи щодо розвитку інформаційної взаємодії.

Таким чином, ключовим завданням сучасного етапу податкової реформи в Україні стає створення ефективної системи державного податкового регулювання, елементом якої є підсистема податкового адміністрування, що здатна справитися з такими важливими для суспільства проблемами, як підвищення наповнення бюджету через справляння та збір податків і зборів; протидія ухиленню платників податків від оподаткування. Вирішення завдань, що стоять, дозволить державі послідовно реалізовувати свій економічний інтерес при формуванні необхідної прибуткової бази бюджету для генерування трансформаційних змін у межах регіональних податкових систем у відповідності до визначених цільових орієнтирів розвитку. Якісне поліпшення системи податкового адміністрування стає на сьогодні об'єктивною основою для забезпечення економічної безпеки України та стійкого економічного розвитку.

Результати проведеного аналізу дозволяють визначити концепцію розвитку податкових взаємовідносин підприємницьких структур як платників податків та державних податкових органів України, яка включає наступні основні пріоритетні напрями:

- підвищення рівня збору податків;
- скорочення кількості податкових суперечок з питань застосування податкового законодавства;
- зменшення витрат на проведення податкового адміністрування. Скорочення адміністративного навантаження на платника податків та створення сприятливого для нього адміністративного клімату;
- підвищення якості інформування платника податків за питаннями застосування податкового законодавства;
- підвищення податкової культури податкових органів та платника податків.

У численних публікаціях останніх років впорядкування податкової системи в Україні стало одним з найактуальніших тем [1; 2; 3]. Це пов'язано як з необхідністю створення в країні податкового середовища, що стимулює розвиток інвестиційного процесу на інноваційній основі, так і з посиленням міжнародної конкуренції. Рівень конкурентоспроможності податкової системи країни залежить не тільки від податкової привабливості зовнішніх інвестицій, але і інвестицій з власних внутрішніх джерел, а також від сформованості умов для протидії впливу капіталу.

Об'єктивні умови вимагають інтенсивної роботи з вдосконалення системи оподаткування, посилення державного та громадського контролю за правильністю податкових ставок, раціональним використанням податкових надходжень в інтересах економічного розвитку країни та зростання

добробуту народу. Наголошуємо, що податкова система повинна перетворитися по-перше, в ефективний механізм стимулювання економічного зростання та, по-друге, в систему, здатну в достатній мірі забезпечити формування централізованих фінансових фондів держави (перш за все, бюджету) для реалізації соціальних завдань та інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку економіки.

На даний момент можна стверджувати, що: 1) проблеми України в сфері побудови ефективної податкової системи, насамперед, пов'язані з відсутністю чіткої економічної доктрини, виходячи з конкретного сценарію господарського розвитку і типу регулювання економіки; 2) внаслідок цього істотно гальмується формування чіткої стратегії розвитку економіки, виникає нестабільність податкової системи та діючої податкової політики, що негативно впливає на фінансово-економічний стан країни; 3) при створенні національної системи оподаткування, адекватної вимогам сучасного ринкового господарства, недоцільно сліпо копіювати чужий досвід або впроваджувати рекомендації теорії без врахування того, наскільки реально існуюча податкова система відповідає запропонованим моделям; 4) необхідно забезпечити несуперечність окремих компонентів податкової системи, їх взаємну відповідність, інакше результати її функціонування можуть виявитися протилежними очікуваним; 5) в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів, викликаного трансформаційною системною кризою, податкова політика, стратегія і тактика її проведення повинні відповідати оптимальному сполученню критеріїв стабільності, еластичності при реалізації основних пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства перехідного типу.

З'ясовано, що передумовою формування ефективного податкового механізму, а відповідно і податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників. Нами розроблено структурно-логічну схему формування механізму складу податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління. У сучасних умовах на шляху до цивільного суспільства посилюється суспільна дія на ухвалення державою рішень та контроль їх виконань не тільки в соціальній, але і в економічній сфері. Тому в організаційно-економічній системі системи податкового регулювання нами включається підсистема громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації та досягнення цілей відповідного пріоритету регулювання. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку. Сюди відноситься діяльність української спілки промисловців та підприємців, опозиційних політичних партій, громадської палати наглядових

рад, професійних спілок та інших громадських організацій, а також незалежні засоби масової інформації.

Дослідження сучасного стану податкової системи свідчить, що на сьогодні залишаються невирішеними питання переорієнтації чинної податкової системи на стимулювання процесів соціально-економічного розвитку країни, а недоліки податкової системи призвели до проблем системного характеру. Отже, податкову систему України слід реформувати таким чином, щоб вона стала дієвим інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та сприяла розвитку економіки України. При цьому різке зниження податкових ставок і загального рівня оподаткування (податкового коефіцієнту) може не призвести до очікуваного зростання інвестицій і темпів економічного зростання. Звичайно, зниження податкових ставок сприятиме зростанню інвестиційних можливостей українських підприємств. Крім того, якщо зниження податкових ставок супроводжуватиметься зростанням бюджетного дефіциту та інфляції, це негативно позначиться на інвестиційній активності суб'єктів господарювання.

Більш перспективною є стратегія поетапного зниження податкового навантаження за рахунок скасування неефективних (затратних) податків і зборів, підвищення фіскальної ефективності податків

на основі розширення бази оподаткування, надання пільг суб'єктам підприємництва, які розробляють і впроваджують інновації та випускають інноваційну продукцію, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків, формування доходів бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу та спрямування податкових надходжень у сфери, від яких залежить довгострокове економічне зростання.

Отже, система «стратегія довгострокового соціально-економічного розвитку – податкова політика – податкова система – Податковий кодекс України» є особливим поєднанням, у складі якої кожна підсистема відіграє активну роль у взаємозв'язку з іншою.

Висновки

Таким чином, місія державного податкового регулювання полягає у забезпеченні цілісності й збалансованості системи як у часі, так і прагматично-функціональному просторі. Тому першочергові зусилля слід докласти до розбудови інституту податкової політики як фундаменту для модернізації формату окремих податків та режимів оподаткування, а також взаємостосунків і взаємовідносин з іншими державними та приватними інституціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бутко М. І. Інноваційні імперативи регіонального розвитку в Україні [Текст] / М. І. Бутко // Економіст. – 2006. – № 7. – С. 26–30.
2. Вакулич І. П. Податкове адміністрування та ефективність податкової системи / І. П. Вакулич // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 54–59.
3. Варналій З. Вплив оподаткування прибутку на економічний розвиток України / З. Варналій, Д. Серебрянський / Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 55–69.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Матяж С. В. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Федоров В. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 17.10.2014 р.

ФЕДОРОВ Вячеслав Веніамінович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах.

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Визначено основні недоліки чинної системи державного регулювання пенсійного забезпечення. Відмічено, що окремі складові державного механізму не спрацьовують з необхідним рівнем ефективності. Визначено, що змінити таку ситуацію можливо лише шляхом докорінного реформування концептуальних, структурних, організаційних засад державного регулювання системи пенсійного забезпечення.

Доведено, що державна політика в пенсійній сфері має ґрунтуватися на певних пріоритетних напрямках: запровадження жорсткого контролю за сплатою внесків до Пенсійного фонду; запровадження та поширення професійних та корпоративних пенсійних систем; забезпечення прозорості пенсійних фондів, їх відкритості і контролю з боку громадськості; стимулювання пізнішого виходу на пенсію.

Визначено комплекс інституцій для посилення механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Ключові слова: оптимізація, стратегічні напрями, механізми державного регулювання, система пенсійного забезпечення.

Определены основные недостатки действующей системы государственного регулирования пенсионного обеспечения. Отмечено, что отдельные составляющие государственного механизма не срабатывают с необходимым уровнем эффективности. Определено, что изменить такую ситуацию можно только путем коренного реформирования концептуальных, структурных, организационных основ государственного регулирования системы пенсионного обеспечения.

Доказано, что государственная политика в пенсионной сфере должно основываться на определенных приоритетных направлениях: введение жесткого контроля за уплатой взносов в Пенсионный фонд; внедрения и распространения профессиональных и корпоративных пенсионных систем; обеспечения прозрачности пенсионных фондов, их открытости и контроля со стороны общественности; стимулирование более позднего выхода на пенсию.

Определен комплекс институтов для усиления механизмов государственного регулирования пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: оптимизация, стратегические направления, механизмы государственного регулирования, система пенсионного обеспечения.

It was found that pensions in Ukraine through the manifestation of a number of socio-economic reasons revealed its inability to meet modern conditions of social development. The main disadvantages of the current system of state regulation of pension schemes is not coordination and delays. It is noted that some components of the state mechanisms do not work with the required level of performance. Determined that this situation may change only by radically reforming the conceptual, structural, organizational principles of state regulation of the pension system.

Thus, it is proved that the state policy in the field of pension should be based on certain priority areas: implementation of strict control over the payment of contributions to the pension fund; introduction and dissemination of professional and corporate pension systems; ensure transparency of pension funds, their openness and public scrutiny; stimulation of later retirement.

To strengthen the institutional mechanisms of state regulation of pension provided need only create a special Coordinating Center of the pension reform; at Pension Fund of the Institute of Actuaries of imposing duties of systematic analytical and predictive

calculations; in the relevant central executive bodies of the structural units of the practical implementation and support of pension reform; independent special commission of experts to study each applicable special pension scheme individually, consultation with the social partners and the development of a viable long-term solution; outreach information and counseling centers to provide free legal assistance to the pension; advisory board of senior citizens, in research and higher education departments to expand research, training, retraining and advanced training of specialists for the new pension system and their training abroad.

It is emphasized that this package of measures aimed at improving state regulation of the pension system will help create a fair, transparent pension system and will improve the efficiency of state regulation it.

Key words: *optimization, strategic directions, mechanisms of regulation, pension system.*

Вступ

Пенсійне забезпечення в Україні, що є однією зі складових державної системи соціального захисту, через прояв низки соціально-економічних причин (постарінання населення; низький рівень платіжної бази, з якої проводяться пенсійні відрахування; численні пільги, компенсації та соціальні гарантії тощо) виявило свою неспроможність відповідати сучасним умовам суспільного розвитку. Усі згадані обставини приводять до висновку про невідворотність і нагальність кардинальної «реконструкції» пенсійної системи, застосування якісно нових підходів до її побудови та функціонування.

Питання побудови ефективної пенсійної системи розглядаються в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних учених: М. Г. Белопольського, В. М. Гейця, О. А. Гришкова, Б. Данилишина, А. М. Колота, В. І. Куценко, А. Маршала, А. А. Пересади, М. Портера, М. Д. Прокопенко, С. Л. Рубінштейна, П. Самуельсона, М. Хансена, М. Г. Чумаченко, А. А. Шліхтера.

Відмова від пенсійної реформи, зволікання з її проведенням неминує призведе до загострення соціальних проблем, що робить неможливим для України перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки.

Постановка завдання

Визначити основні недоліки чинної системи державного регулювання пенсійного забезпечення. Визначити напрями реалізації державної політики в пенсійній сфері. Визначити комплекс інституцій для посилення механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Результати

Визначаючи стратегічні напрями пенсійного реформування з урахуванням практичного застосування чинного законодавства і гостроти наявних проблем діючої пенсійної системи доцільно було б звернути увагу на наступне. Пенсійна реформа повинна здійснюватися на системних засадах, на підставі вивченого та адаптованих до українських умов досвіду інших країн, а саме: соціальної справедливості, прийнятності, розуміння та підтримки реформи широкими верствами населення; свободи вибору та підвищення зацікавленості і відповідальності громадян за свій добробут у старості;

економічної обґрунтованості та фінансової спроможності і стійкості пенсійної системи; сприянні зростанню національних заощаджень та економічному розвитку країни; захищеності від політичних ризиків.

Серед фінансових ризиків Пенсійного фонду особливе місце посідає фактор фонду оплати праці [1, с. 47]. Так як повністю уникнути ризиків неможливо, то важливим, на наш погляд, є формування та вдосконалення механізму управління ризиками.

На нашу думку, антикризовий план заходів для України повинен включати такі ключові елементи: послідовне впровадження макроекономічної політики; переорієнтацію бюджетних видатків у державну інфраструктуру, підтримку реального сектора і зайнятості, мобілізацію ресурсів для захисту бідних і уразливих верств населення; чітку стратегію захисту власників банків і всієї банківської системи; реформи, які сприяють приватному інвестуванню.

Успішність реформування пенсійної системи залежить від багатьох чинників, які прямо чи опосередковано впливають на розвиток цієї сфери соціального життя [2, с. 35]. Тому для вдалого початку процесу реформування необхідно створити певні економічні та соціальні передумови, які в умовах кризи набувають особливої ваги, а саме: зростання виробництва, зміцнення фінансового стану підприємств і відповідне нарощування фінансових можливостей пенсійної системи; розширення продуктивної зайнятості населення, мінімізація прихованого безробіття, тіньової зайнятості, захист трудових і соціальних інтересів громадян України на іноземних ринках праці; погашення заборгованості із заробітної плати, підвищення її розміру і збільшення питомої ваги у валовому внутрішньому продукті; розширення бази сплати пенсійних внесків за рахунок охоплення пенсійним страхуванням усіх категорій юридичних і фізичних осіб; припинення практики списання та реструктуризації заборгованості перед Пенсійним фондом; скасування пільг у сплаті пенсійних внесків і заборону запровадження нових пільг у виплаті пенсій без визначення джерел їх фінансування; переведення фінансування виплат пенсій сільським пенсіонерам і пільговим категоріям їх одержувачів з Пенсійного фонду на

Державний бюджет, корпоративні та професійні пенсійні фонди.

Задля досягнення цього важливу роль відіграють: доцільність широкої роз'яснювальної роботи щодо особливостей формування багаторівневої системи пенсійного забезпечення з урахуванням відповідних вікових груп населення (доцільним є створення відповідних інформаційних центрів); необхідність обчислення розмірів накопичень і виплат на основі класифікації майбутніх пенсіонерів відповідно до рівня їх доходів, отриманих за період трудової діяльності (низькооплачувані, середньооплачувані та високооплачувані); доцільність держбюджетних дотацій для компенсації надходжень до накопичувального рівня пенсійної системи, у зв'язку з вимушеними довгостроковими перервами у страховому стажі [3, с. 145].

Важливе значення в розвитку зазначених напрямків відіграє державне управління. На нашу думку, воно буде ефективним, коли реалізуватиметься: тісна співпраця Уряду, Президента та Національного банку, підтримка у Верховній Раді; консолідація законодавства щодо діяльності Пенсійного фонду і вихід з тіньової економіки; ухвалення закону щодо другого рівня пенсійної реформи; забезпечення прозорості пенсійних фондів, їх відкритості і контролю з боку громадськості.

Отже, механізми державної стабілізаційної стратегії повинні починатись із взаємодії всіх гілок влади, змін до законодавства. Ці зміни можуть стосуватись таких процедур: ефективного та мобільного впливу механізмів державного управління на соціально-економічні процеси в умовах глобальної кризи, без популізму та політиканства; порядку перерахунку пенсій; дотримання стандартних коефіцієнтів заміщення; підвищення мінімальних соціальних стандартів для підтримки найбільш вразливих верств населення (особливо людей похилого віку).

Щодо вирішення проблем у галузі – обов'язково повинен розпочатися діалог за участі соціальних партнерів, уряду, роботодавців, профспілок, професійних учасників фондового ринку, керуючих компаній, які управляють фондами. При цьому шляхи подолання кризи слід шукати із залученням науковців, знаходити оптимальну конфігурацію цієї системи і дату її запровадження.

Реформа пенсійного забезпечення повинна супроводжуватися розширенням функцій працівників Пенсійного фонду щодо збереження значних обсягів інформації тривалий час та перерозподілом обов'язків щодо соціального захисту в старості між роботодавцями, громадянами і державою. Цей процес так чи інакше супроводжуватиметься зростанням управлінського апарату, його оплати праці, що потребуватиме додаткових управлінських витрат за рахунок пенсійних внесків, що зменшуватиме ефективність системи пенсійного забезпечення за новою схемою.

Для забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи необхідно: посилити платіжну

дисципліну стосовно сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України; забезпечити встановлення адекватності, обґрунтованості та прийнятності рівня фіскального навантаження, що спричиняє пенсійна система на фонд оплати праці; розширити базу нарахування страхових внесків, у тому числі за рахунок легалізації зарплати та підвищення її рівня, скорочення неповної зайнятості та безробіття); опрацювати питання щодо розширення джерел фінансування пенсій, призначених на пільгових умовах; розмежувати функції органів виконавчої влади щодо державного регулювання та нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також посилити роль центрального органу виконавчої влади в сфері економіки щодо її впровадження та розвитку; розробити систему захисту пенсійних коштів від їх втрати (знецінення) в середньо- та довгостроковій перспективі з метою посилення довіри населення до накопичувальної системи пенсійного забезпечення; сприяти підвищенню інвестиційної привабливості боргових зобов'язань і ліквідності акцій вітчизняних емітентів.

З метою забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі варто: удосконалити порядок перерахунку пенсій працюючим пенсіонерам та щодо обчислення заробітної плати для окремих категорій працівників із урахуванням особливого характеру їх роботи; запровадити для всіх громадян єдині правила пенсійного забезпечення за рахунок страхових внесків та додаткове матеріальне забезпечення громадян у разі виходу на пенсію, з урахуванням особливого характеру умов праці та/або практичного виконання завдань і функцій держави за рахунок коштів державного бюджету або роботодавців; упорядкувати розміри надбавок і підвищень до пенсії для різних категорій осіб в залежності від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з метою уникнення застосування різних підходів при визначенні їх розміру.

З огляду на вищезазначене, основні напрями вдосконалення державного пенсійного забезпечення стосуються першого рівня пенсійної системи. Основною метою вдосконалення першого рівня пенсійної системи є підвищення його фінансової стабільності, яке виражається у бездефіцитності бюджету ПФУ. Досягти бездефіцитності можливо за умови реалізації наступного комплексу заходів: забезпечення в країні сталого економічного зростання протягом декількох років поспіль; повного врахування демографічних тенденцій в країні (необхідність підвищення пенсійного віку, стимулювання підвищення народжуваності в країні); вдосконалення сфери оплати праці (легалізація тіньової зарплати, підвищення середньої зарплати в країні). Для підвищення рівня зайнятості населення, на нашу думку, було б доцільно передбачити відповідні стимули за створення нових робочих місць роботодавцям приватного сектора, а також тим, у яких середня заробітна плата буде перевищувати мінімальну заробітну

плату не менш, як у 3 рази, а мінімальна не менш як у 2 рази. Водночас, необхідно запровадити високі штрафні санкції за використання нелегальної робочої сили.

Вважаємо, що зазначені заходи не тільки допоможуть подолати кризовий стан, що склався в системі пенсійного забезпечення України, але й зменшити соціальну напругу в суспільстві.

На сьогоднішній день, значним резервом підвищення ефективності функціонування системи соціального страхування в Україні залишається виведення за рамки цієї системи різного роду пільгових категорій громадян. Слід зазначити, що саме необхідність здійснення соціальних виплат даним категоріям громадян дестабілізує і розбалансовує систему соціального страхування, і такі виплати доцільно здійснювати з джерел інших, ніж кошти соціального страхування. Так, виплати пенсій за Списком № 1 і Списком № 2 більш доцільно здійснювати в рамках функціонування корпоративних пенсійних фондів, однак необхідно враховувати, що перенесення зазначеного фінансового навантаження із системи соціального страхування на корпоративні пенсійні фонди вимагає певного часу і має відбуватися поступово без порушення прав окреслених категорій громадян.

До того ж варто забезпечити громадський контроль за функціонуванням Пенсійного фонду України. Для цього потрібно: стандартизувати, автоматизувати та централізувати технологічні процеси в солідарній та обов'язковій накопичувальній системах пенсійного страхування, підвищити якість і оперативність обслуговування громадян; сформувати склад правління Пенсійного фонду на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу; запровадити єдину систему обліку набутих громадянами пенсійних прав у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; впровадити стандарти оприлюднення показників, що характеризують поточний стан функціонування пенсійної системи, а також прогнозів її розвитку; підвищити рівень суспільної обізнаності стосовно пенсійної реформи шляхом проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, об'єднань громадян та юридичних осіб, зокрема щодо переваг та ризиків функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення, а також забезпечити стабільне фінансування таких заходів.

Таким чином, реформування пенсійної системи – складний, багатограний і комплексний процес, який має істотно змінити баланс політичних, економічних та соціальних інтересів населення, систему державних фінансів, функціонування ринків праці та капіталу. Відповідний успіх цієї справи значною мірою залежатиме від узгодженості дій у суміжних напрямках ринкового трансформування економіки.

Важливою умовою функціонування накопичувальної пенсійної системи є створення інфраструктури та механізмів ефективного інвестування

пенсійних коштів, надійного їх захисту від ризиків втрати та знецінення. З цією метою необхідно: визначити перелік фінансових інструментів, дозволених для інвестування пенсійних коштів, які б забезпечували збалансування можливих ризиків та очікуваних доходів; встановити правила інвестування пенсійних коштів, які б мінімізували ризики і гарантували дохід; розробити програму розвитку ринку середньо- і довгострокових державних боргових зобов'язань як одного з важливих інструментів інвестування пенсійних коштів та механізми гарантування виконання державою своїх боргових зобов'язань; сприяти розвитку небанківського фінансового посередництва, вітчизняних фінансових інституцій, а також формуванню інвестиційної культури; створити систему та механізми надійного зберігання та накопичення пенсійних коштів, захисту їх від ризиків, а також прозорого ціноутворення на ринку корпоративних цінних паперів та обслуговування пенсійних коштів; сприяти розвитку ринку іпотечних фінансових інструментів, становленню інвестиційних фондів, вкладенню в них пенсійних коштів і наступному використанню при кредитуванні будівництва та придбанні житла, у тому числі з врахуванням досвіду холдингової компанії «Київміськбуд» та акціонерного комерційного банку «Аркада»; розробити механізми участі пенсійних фондів в управлінні емітентами акцій (корпоративними правами), в які вкладені пенсійні активи, та інвестування пенсійних коштів в іноземні фінансові проекти згідно з вимогами законодавства; розробити механізми взаємодії застрахованих осіб (учасників пенсійних фондів), банків та небанківських фінансових установ, що їх обслуговують, і держави в частині здійснення інвестиційної політики щодо пенсійних коштів; встановити процедуру відбору банків та небанківських фінансових установ для інвестування пенсійних коштів і визначити вимоги до компаній, що здійснюють управління ними та адміністрування пенсійними фондами; забезпечити пріоритетність економічних інтересів вкладників пенсійних фондів у процесі інвестування пенсійних коштів на засадах безпечності, довгостроковості і зворотності вкладення коштів, недопущення прямого їх вкладення у комерційні проекти; створити умови для участі в управлінні накопичувальною пенсійною системою представників застрахованих осіб та роботодавців; запровадити обов'язкове ліцензування юридичних осіб, які здійснюють управління пенсійними коштами.

Варто зазначити, що створення ефективної системи інвестування пенсійних коштів сприятиме прискореному розвитку інвестиційних процесів, піднесенню економіки, фінансовому зміцненню накопичувальної пенсійної системи і забезпеченню її стійкості.

Реформування пенсійної системи має бути підкріплене адекватними змінами в оподаткуванні, які заохочували б роботодавців і найманих

працівників до накопичення та інвестування пенсійних заощаджень. З цією метою необхідно: знизити ставки оподаткування доходів фізичних осіб, що сприятиме підвищенню доходів населення та їх легалізації і збільшенню пенсійних внесків; звільнити від оподаткування частину доходів фізичних та юридичних осіб, яка спрямовуватиметься в накопичувальну пенсійну систему; звільнити від податку на прибуток інвестиційні доходи, одержані від вкладення пенсійних коштів; включити до системи оподаткування доходів фізичних осіб виплати з накопичувальної пенсійної системи; звільнити суб'єктів господарювання, які управляють пенсійними коштами, від податку на додану вартість послуг з обслуговування пенсійних активів, оскільки це призводить до адекватного зменшення пенсійних виплат; розробити правовий та економічний механізми залучення доходів, одержаних від легалізації та податкової амністії, до пенсійних фондів.

Необхідною умовою пенсійного реформування є підготовка суспільства, його свідомості до сприйняття нової пенсійної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності і необоротності, а головне, позитивного впливу на умови життя і добробут людей.

Для посилення організаційного забезпечення пенсійної реформи необхідно: налагодити узгоджену діяльність законодавчої та виконавчої влади у цій сфері; покласти персональну відповідальність за здійснення пенсійної реформи на Прем'єр-міністра України; створити Координаційний центр з питань здійснення пенсійної реформи; підвищити роль Міністерства економічного розвитку та торгівлі України у створенні макроекономічних передумов здійснення пенсійної реформи; посилити відповідальність Міністерства соціальної політики за організацію і координацію діяльності з підготовки нормативно-правової бази, безпосереднє впровадження багаторівневої пенсійної системи, здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи, контроль за додержанням вимог законодавства при призначенні пенсій, укладення міжнародних угод щодо соціального захисту громадян; покласти на Міністерство фінансів коригування фінансової бази пенсійної системи, забезпечення її збалансованості і стійкості; посилити контроль за інвестуванням пенсійних коштів, діяльністю банків і небанківських фінансових установ та функціонуванням ринків цінних паперів з обслуговування пенсійних програм; зміцнити кадровий потенціал та матеріально-технічну базу Пенсійного фонду.

При доопрацюванні і прийнятті відповідних законопроектів та підготовці нових, що стосуються пенсійного забезпечення, варто враховувати рекомендації Міжнародної організації праці щодо засад функціонування майбутньої пенсійної системи та забезпечити гармонізацію норм національного законодавства із законодавством Європейського Союзу. Зокрема, врахувати Директиви Євро-

парламенту та Ради Європи щодо координації законодавчих і нормативних актів з регулювання діяльності професійних пенсійних фондів.

Як свідчить світовий досвід, при проведенні пенсійної реформи слід дотримуватися таких правил: пенсійна реформа має фінансуватись за рахунок надлишку коштів у Державному бюджеті, а не за рахунок позик. Варто зробити точні фінансові прогнози, визначити джерела фінансування і не створювати великої заборгованості; передовсім потрібно вирішити проблеми солідарної системи. Створення надлишку коштів у реформованій солідарній системі є для України найкращим джерелом покриття витрат на проведення пенсійної реформи; загальнообов'язкову накопичувальну систему можна запроваджувати в дію лише за наявності сприятливого інвестиційного середовища, а також після проведення реформ у системах обліку і регулювання; раптові зміни в управлінні пенсійним забезпеченням і регулюванні фондового ринку не проходять легко. Для цього треба ретельно підготуватись, провести випробування і дослідження; управляти пенсійними фондами слід на користь їхніх учасників. Активи пенсійних фондів ніколи не можна розглядати як дешеве джерело кредитних коштів для Уряду або інвестиційного капіталу для прискорення економічного розвитку.

Висновки

Реалізація завдань щодо докорінного реформування діючої пенсійної системи з метою адаптації до вимог ринкової економіки та суттєвого підвищення рівня пенсійного забезпечення можлива лише за умови консолідованих, узгоджених та відповідальних дій законодавчої і виконавчої влади, підтримки громадських організацій і широких верств суспільства.

Загальною і обов'язковою умовою організації пенсійної системи є створення державою правової, організаційної і економічної бази, яка б забезпечувала збереження права на пенсію.

Для розв'язання проблем, які постали в системі пенсійного забезпечення, і підвищення рівня життя пенсіонерів потрібно запровадити такі зміни: встановити пряму залежність розміру пенсії від розміру внесків; забезпечити точний облік періодів зайнятості, заробітної платні та сплатення внесків; впорядкувати систему призначення пільгових пенсій; стимулювати пізніший вихід на пенсію; вилучити програми соціальної допомоги з пенсійної системи; встановити оптимальне співвідношення між розмірами пенсії і внесками; створити регулярний орган з елементами самофінансування, який надійно захищатиме права учасників пенсійної системи, забезпечує її прозорість та оприлюднення інформації; встановити суворі вимоги до диверсифікації пенсійних активів; вдосконалити закони, які регулюють функціонування ринків капіталу; встановити суворі кваліфікаційні вимоги до актуаріїв, аудиторів, компаній з управління активами та зберігачів; в законо-

давчому порядку забезпечити розмежування активів учасників і активів надавачів послуг, а також залучення банків зберігачів до фізичного зберігання активів учасників; забезпечити стійке економічне зростання; здійснити заходи щодо скорочення пільг по сплаті внесків до Пенсійного фонду.

Зрозуміло, що остаточним результатом трансформації пенсійної системи має бути забезпечення належного рівня життя населення похилого віку на засадах соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельніков С. Значення умовно-накопичувального механізму (NDC) для реформування пенсійної системи України / С. Мельніков // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 5-6. – С. 45–48.
2. Моргун Д. Перспективи розвитку недержавного пенсійного страхування в Україні / Д. Моргун // Соціальна політика: проблеми, коментарі, відповіді. – 2010. – № 3/4. – С. 35–36.
3. Надточій А. О. Аналіз досвіду роботи недержавних пенсійних фондів / А. О. Надточій // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 142–146.

Рецензенти: *Дерега В. В.* – к. політ. н., доцент;
Тимофєєв С. П. – к. н. держ. упр.

© Філоненко О. А., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.10.2014 р.

ФІЛОНЕНКО Оксана Анатоліївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.
Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації системи державного регулювання пенсійного забезпечення.

КЛАСИФІКАЦІЙНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто особливості та зміст організації надання державних послуг, як найважливішої складової частини усієї сфери послуг.

Проаналізовано та уточнено визначення понять «державні послуги», «публічні послуги» та «адміністративні послуги». Державну послугу визначено як нормативно закріплені форми взаємодії (як добровільні, так і примусові) державних органів, що спрямовані на задоволення законних прав і обов'язків потреб громадян (або організацій, включаючи інші державні органи) та входять в компетенцію цих установ або організацій, і мають кінцевий вимірний результат. Державні публічні послуги як державні послуги, спрямовані на зовнішніх (по відношенню до держави) клієнтів. Державні публічні послуги можуть носити примусовий характер, накладаючи обов'язок фізичних або юридичних осіб вступити у взаємодію з певного приводу з державним органом для того, щоб уникнути санкцій або інших негативних наслідків. Державні адміністративні послуги як державні послуги, спрямовані на інші державні і муніципальні органи. До таких послуг відноситься підготовка документів для державних органів, узгодження, представництво.

Запропоновано перелік класифікаційних ознак, що характеризують державні послуги.

Ключові слова: державна послуга, публічна послуга, соціальна послуга, постачальник послуг, користувач послуг, виконавчі органи влади.

Рассмотрены особенности и содержание организации предоставления государственных услуг, как важнейшей составной части всей сферы услуг. Проанализированы и уточнены определения понятий «государственные услуги», «Публичные услуги» и «административные услуги». Государственную услугу определено как нормативно закреплённые формы взаимодействия (как добровольные, так и принудительные) государственных органов, направленные на удовлетворение законных прав и обязанностей потребностей граждан (или организаций, включая другие государственные органы) и входят в компетенцию этих учреждений или организаций, и имеют конечный измеримый результат. Государственные публичные услуги как государственные услуги, направленные на внешних (по отношению к государству) клиентов. Государственные публичные услуги могут носить принудительный характер, накладывая обязанность физических или юридических лиц вступить во взаимодействие по определённому поводу с государственным органом для того, чтобы избежать санкций или других негативных последствий. Государственные административные услуги как государственные услуги, направленные на другие государственные и муниципальные органы. К таким услугам относится подготовка документов для государственных органов, согласование, представительство. Предложен перечень классификационных признаков, характеризующих государственные услуги.

Ключевые слова: государственная услуга, публичная услуга, социальная услуга, постачальник услуг, пользователь услуг, исполнительные органы власти.

Describes the characteristics and content of the organization of public services, as a fundamental component of all services.

Analyzed and clarified the definitions of «public services», «public services» and «administrative services». Public service is defined as the statutory forms of interaction (both voluntary and forced) of state bodies, aimed at meeting the legal rights and obligations of the needs of citizens or organizations, including other government departments) and fall within the competence of these institutions or organizations, and have a measurable end result. State public services public services aimed at external (to the state) clients. State public services should be mandatory, imposing the duty of individuals or legal entities to interact on a particular occasion with a government Agency

in order to avoid sanctions or other negative consequences. Public administrative services as public services aimed at other state and municipal authorities. These services include preparation of documents for state agencies, agreement, representation.

We propose a list of closefitting the characteristics of public services.

Key words: public service, public service, social service, postochalnyk services, customer service, executive authorities.

I. Вступ

Реформування системи державного управління є однією з важливих умов модернізації національної економіки і підвищення ефективності її функціонування.

Потенціал реформ державного управління може бути реалізований повною мірою лише при одночасному вдосконаленні організації надання державних послуг, що є найважливішою складовою частиною усієї сфери послуг. Організація надання державних послуг робить істотний вплив на соціально-економічну ситуацію в країні. Окремі галузі даної сфери (такі як охорона здоров'я, освіта і соціальне забезпечення) роблять величезний вплив на стан робочої сили і продуктивність праці, на якість економічного зростання, соціально-політичну стабільність.

Проблемам теорії та методології підвищення ефективності функціонування органів державної влади, вдосконалення організації надання державних послуг присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Авер'янова, Н. Аксьонової, О. Амосова, К. Бричук, Т. Буренко, А. Буханевича, І. Волкова, Д. Горелова, А. Дегтяря, Ю. Делія, В. Ільяшенко, І. Космідайло, В. Литвиненко, В. Плюща, А. Рабіновича, В. Сороко, О. Фурсіна, Н. Ходорівської, О. Шеремета.

Проблеми розвитку сфери державних послуг доки не отримали необхідного відображення в наукових дослідженнях. Дослідження обмежуються, як правило, межами однієї галузі, наприклад освіта, охорона здоров'я і так далі, у зв'язку з чим, багато аспектів організації надання державних послуг залишаються доки недостатньо вивченими як в теоретичному, так і в методичному плані. До них відносяться: визначення суті і змісту поняття «державна послуга», розробка класифікації цього виду послуг, створення методики і інструментарію оцінки результативності організації надання державних послуг, обліку думки населення в оцінці результативності, вдосконалення інформаційного обслуговування, інфраструктури органів влади, які їх надають. Дослідження в цій області створюють необхідну наукову основу для розробки напрямів вдосконалення процесів організації надання державних послуг.

II. Постановка завдання

Проаналізувати особливості, зміст та уточнити на цій основі визначення понять «державні послуги», «публічні послуги» та «адміністративні послуги». Запропонувати перелік класифікаційних ознак, що характеризують державні послуги.

III. Результати

Невірно змішувати поняття державна, публічна і соціальна послуги, оскільки вони мають різний зміст і з різних сторін характеризують послуги.

Узагальнюючи думки різних авторів відносно змісту поняття «публічні послуги» [1; 2], можна виділити їх основні характеристики:

1. Індивідуальний, адресний характер;
2. Заявний характер надання (ініціюється по зверненню споживача послуги в орган влади (установу);
3. Недискримінаційний характер (тобто має бути надана за наявності встановлених в нормативних правових актах підстав будь-якому користувачеві послуги на усій території країни, що звернувся за її наданням, в заданий термін, зі встановленою якістю);
4. Надання безоплатно або по регульованих органами державної влади цінам.

Інші характеристики публічних послуг, що нерідко згадуються в науковій літературі і аналітичних матеріалах (добровільність звернення; безпосередня взаємодія з органом влади; загальнодоступний характер; переважання соціальних результатів над економічними; неможливість надання цих послуг на повністю конкурентній, ринковій основі і тому подібне) представляються дуже спірними і не розкривають істотних рис усіх без виключення публічних послуг. Якраз вони і можуть бути використані для розгляду понять «публічна», «соціальна» і «державна» послуга.

Можна помітити, що можуть існувати послуги, які потрібні, але немає постачальників, що надають ці послуги. Можуть існувати обов'язкові згідно із законом послуги, але бути відсутніми постачальники. З іншого боку, є послуги, які пропонуються, але у користувачів немає в них потреби. Такі послуги називаються нав'язаними. Нав'язані платні послуги, якщо вони надаються з використанням ресурсів виконавчих органів влади, мають бути ліквідовані. Існує ще одне поняття зайвих послуг, тобто дублюючих послуг, у яких декілька постачальників. У першому випадку є сили, зацікавлені в існуванні таких послуг, причиною яких є рентоорієнтовна поведінка суб'єктів, пов'язаних з такими послугами. У другому випадку причиною існування цього класу послуг є інерція і можливо певні соціальні причини. У третьому випадку, коли для однієї послуги не знаходиться постачальників або одну послугу роблять два постачальники, причиною є історична ситуація або перехідний період.

Суспільство і держава зацікавлені в тому, що б миттєво або поступово виключити усі надмірні обов'язкові послуги або шляхом їх перекладу в клас необов'язкових, або повним їх виключенням. Наявність надмірних і дублюючих послуг державних органів виконавчої влади призводить до того, що ці органи відволікають ресурси від виконання необхідних функцій. Крім того, державні службовці, маючи адміністративний ресурс, пов'язаний з наявністю владних повноважень, мають можливість встановлювати вимоги і накладати санкції за їх недотримання.

Оскільки виконавчі органи влади фактично є монополістами при наданні цих послуг, то вважається, що з метою економії ресурсів, один вид послуги повинен надаватися одним постачальником. З цим важко погодитися, оскільки у послуги має бути єдина (типова, уніфікована, стандартна) процедура, але точок доступу до цієї послуги повинно бути багато. При цьому під точкою доступу до послуги мається на увазі пункт, де здійснюється взаємодія постачальника та користувача. Ця точка доступу має бути єдиною для користувача в сенсі, що він не повинен ще кудись звертатися для отримання цієї послуги, наприклад, йти фотографуватися, отримувати довідки.

Послуги виконавчих органів влади є монопольними і неринковими, тому якість цих послуг не може регулюватися ринком. Проте якщо для цих послуг створити конкурентне середовище, то тоді можна розробити механізми, які зможуть стимулювати поліпшення якості цих послуг. Наприклад, конкуренція точок доступу за користувачів при обмежених ресурсах на преміювання працівників цих точок.

Деякі автори акцентують увагу на дуже важливій дискусійній темі стандартів державних послуг у рамках адміністративної реформи, зокрема у вигляді трьох наступних питань [3]. По-перше, розробки таких стандартів, по-друге, про поняття державна послуга і, по-третє, про характеристики доступних форм надання державних послуг. Пропонується визначати збереження надання державних послуг в компетенції органів влади, або передачу прав на їх надання відібраної за конкурсом приватної організації, залежно від порівняльної ефективності одностороннього механізму управління угодами, характерного для випадку вертикальної інтеграції і двостороннього (трибичного) механізму, характерного для нестандартної контракти в умовах формальної самостійності сторін. Крім того, в таких сферах як освіта, медицина, наука зберігаються підстави для державного виробництва соціально значимих благ.

Дуже важливим питанням є платність державних послуг. З теоретичної точки зору державні послуги для продуцентів, у тому числі і для комерційних організацій, повинні надаватися безкоштовно, а витрати на них повинні покриватися за рахунок податків, сплачених продуцентами за продукування.

Проте платні державні послуги практично існують, при цьому, як в офіційній, так і в неофіційній формі.

Влада безпосередньо не може брати участь в операціях на ринку. Вона може це робити тільки через своїх постачальників на аукціонній основі, або безкоштовно розподіляти продукти, або продукувати громадські блага. При цьому влада не лише продукує власні продукти, але і виступає покупцем і посередником, закупаючи товари для державних потреб, для безкоштовного розподілу соціально незахищеним категоріям громадян і для надання громадських благ.

В зв'язку з цим, до державних послуг (послуг влади) можна віднести безкоштовні послуги згідно із законом, що надаються уповноваженими згідно із законом постачальниками, зацікавленим особам, що добровільно звернулися відповідно до регламентів і стандартів державних послуг за рахунок використання ресурсів держави.

До соціальних послуг можна віднести безкоштовні для громадян послуги, спрямовані на усе суспільство, що надаються вибраними за конкурсом постачальникам за рахунок використання громадських фондів і відповідно до регламентів соціальних послуг.

До публічних послуг можна віднести суспільно значимі платні для користувачів послуги, ціна яких регулюється державою, що надаються комерційними організаціями відповідно до регламентів публічних послуг.

Виходячи з цілей користувачів послуг згідно із законом, їх можна розділити на три види: 1) безкоштовні послуги, що реалізують конституційні права громадян (державні); 2) безкоштовних послуги, що забезпечують сприяння користувачів в реалізації їх законних обов'язків (соціальні); 3) послуги, що реалізують законні інтереси користувачів на платній основі (публічні).

Перетин державних і публічних послуг можливий при наданні уповноваженим згідно із законом постачальником платних послуг з реалізації законних інтересів користувачів, якщо для їх надання потрібні державні ресурси. Перетин державних і соціальних послуг утворює категорію соціально-значимих послуг, які надаються за державний рахунок. Перетин соціальних і публічних послуг створює категорію послуг, які реалізують суспільно значимі законні інтереси користувачів. Суспільно значимі послуги пов'язані з позитивними ефектами для усього суспільства.

Вважається, що органи виконавчої влади мають переваги по витратах перед іншими постачальниками при наданні послуг згідно із законом, при цьому відзначається, що публічні послуги повинні мати властивість невиключеності, неконкурентності і соціальній значущості.

Проте, наявність у органів виконавчої влади, так званих зайвих (нав'язаних) послуг призводить до того, що деякі послуги можуть надаватися недержавними організаціями на ринковій основі,

що може привести до зменшення витрат на їх продукування. З іншого боку, в силу великих витрат на продукування суспільно значимих послуг може не виявитися бажаючих суб'єктів їх робити. Тому держава повинна або узяти на себе їх продукування, або стимулювати інших продуцентів.

Послуги згідно із законом мають бути універсальними, тобто мати властивість універсальності вимог до усіх користувачів, крім того, усі користувачі повинні мати однакові інституціональні права на отримання цих послуг і, нарешті, технологічно процес надання універсальних послуг не повинен створювати технологічних бар'єрів (продуктивність послуги повинна забезпечувати відсутність черг).

Ми повинні розрізняти «вільний доступ до послуги» і «загальнодоступні послуги», оскільки перше поняття має на увазі безкоштовну послугу, а в друге поняття вкладається сенс платності послуги, але за регульованою державою ціною, яка доступна широкому колу користувачів.

Сам по собі доступ представляє процес сопро-
дуювання послуги, без якого продукування універсальної послуги неможливе. Пропонується розрізняти причини, по яких зацікавлені суб'єкти звертаються за послугою в державне постачаль-
никство і характер подальшого використання предмета послуги користувачем. Бажання і потреби користувачів можуть носити безпосередній характер, або похідний від деякої необхідності. Остання, у свою чергу, може бути пов'язана з мотивом виробництва вартості або мати інші підстави. Характер подальшого використання предмета послуги може бути пов'язаний: з безпосереднім (кінцевим) споживанням; з використанням для виробництва вартості; з вимушеним споживанням, обумовленим нормативними вимогами.

Якщо держава самостійно продукує державні послуги у вільному доступі, або придбаває їх і розподіляє серед соціально незахищених громадян, то, як правило, виникає проблема черг і недовироблення соціально значимих послуг. В цьому випадку держава може або компенсувати цей дефіцит грошима, або дотувати інших недержавних продуцентів соціально значимих послуг. Якщо врахувати, що в державі існує бюджетні обмеження, то воно повинне брати на себе надання тільки необхідних послуг.

Залежно від причини звернення за державною послугою їх можна розділити на вимушені і добровільні послуги. Для випадку вимушеного звернення державна послуга повинна надаватися тільки на безкоштовній основі за винятком державних послуг, що реалізують юридично значимі дії, коли стягується державне мито. Підкреслимо, що не про які попередні обов'язки користувачів державних і соціальних послуг не може бути і мови, тим більше платити за ці послуги. Ці види послуг повинні надаватися тільки на добровільній основі. Інша справа, що користувачі соціальних послуг повинні підтвердити своє право

на цей вид послуг, а одержувачі державних послуг повинні представити документи, що ідентифікують їх право.

Окремі автори приводять типологію благ і класифікацію послуг на основі двох критеріїв: ісключаємості і конкурентності в споживанні. Зокрема, для вільного доступу послуга повинна бути конкурентною і неісключаємою, що зазвичай призводить до надмірного споживання відповідного блага і виснаження його джерела. Поєднання неконкурентності і неісключаємості послуги відносить її до чистої громадської послуги. До соціально-значимого блага, по цій класифікації, відносяться приватні блага зі значними позитивними зовнішніми ефектами. Проте освітні послуги часто є обов'язковими, що призводить до примусового їх споживання, а це суперечить принципу добровільності послуги. Ця обставина примушує вважати таку класифікацію послуг некоректною.

Підвищення долі громадсько значимих державних послуг, якість і доступність надання яких задовольняє споживачів, ставиться як одне з основних завдань поточної адміністративної реформи. Зміни в системі виконавчої влади повинні привести до того, що кожен громадянин буде не лише знати, але і мати можливість реально вимагати той рівень і ту якість послуг, які йому зобов'язані надавати конкретні рівні влади. Усі громадяни повинні мати можливість отримувати державні послуги і публічну інформацію, а законослухняний громадянин має право вимагати для себе надійних правових гарантій і державного захисту.

Іноді стверджується, що оцінка послуги є оцінка якості послуги, проте, коли починають з'ясовувати, що мається на увазі під якістю, то фактично справа зводиться до придатності послуги. Оцінка адресної послуги зазвичай здійснюється шляхом оцінки задоволеності користувачів і виявлення типових помилок (непридатності послуги з якого-небудь показника) конкретного постачальника. Оцінка сервісу зазвичай здійснюється шляхом визначення рівня довіри користувачів до постачальників надання послуг, зокрема до органів виконавчої влади. Підкреслимо, що ми розрізняємо сервіс і послуги, як продукти ринкових стосунків. В зв'язку з цим, важливими стали поняття «довіра громадян до влади» і «довіра влади до бізнесу». До цих понять необхідно додати «довіру бізнесу до громадян». Останнє поняття істотне в контексті створення конкурентного комерційного сервісу, оскільки сервіс, на наш погляд, повинен організовуватися в доброзичливому середовищі. Якщо середовище діяльності бізнесу буде середовищем в якому немає взаємної довіри сторін, то створення сервісу буде проблематичним.

Особливо хотілося виділити таке поняття як доступність послуг. Наявність послуги є необхідною, але недостатньою властивістю при їх споживанні. Якщо перед зацікавленою в послугі особою

виникають бар'єри (цінові, тимчасові або пов'язані з віддаленістю продуцента), або ці бар'єри носять інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб.

Фінансування державних послуг здійснюється за рахунок державного бюджету в розмірі, необхідному для забезпечення вимог стандартів державних послуг. В зв'язку з цим державні послуги, надаються безкоштовно, за винятком сплати державного мита відповідно до податкового законодавства. Проте передбачаються і платні державні послуги, які надаються особам, у зв'язку з їх підприємницькою діяльністю, з метою покриття витрат на їх надання. Таким чином побічно здійснюється градація одержувачів послуг.

Крім того, вводиться ще один вид послуг, пов'язаний з наданням високого рівня якості послуг. Зокрема, підвищеної в порівнянні із стандартним рівнем зручності і комфорту, або зменшенням терміну виконання, тобто позачергового виконання.

Остання норма порушує принцип рівних можливостей на доступ до послуг, зокрема за часом виконання. В цьому випадку при виконанні безкоштовних і платних послуг використовуватимуться одні і ті ж державні ресурси, що приведе до конфлікту інтересів.

В цілому відмітимо, що чинні нині правові акти, як правило, охоплюють наступні аспекти надання державних послуг:

- зміст і форму послуг, що надаються;
- умови надання;
- вартість;
- в окремих випадках вказуються терміни надання послуг.

До недоліків нормативно-правової документації можна віднести:

- слабкість механізмів і порядку оскарження дій державних службовців у разі їх неправомірності або неправомочності, з точки зору споживача державних послуг;
- недосконалість механізмів реалізації на практиці принципу відповідальності державних органів і окремих посадовців за неналежне виконання функцій за поданням державних послуг;
- відсутність чітких критеріїв, що дозволяють оцінити якість державних послуг.

Основний недолік нормативних актів, що регламентують порядок і стандарти надання державних послуг, полягає в тому, що вони орієнтовані більшою мірою на інтереси постачальника послуг, а не на їх споживача. У документах чітко сформульовані вимоги до споживача послуг, і, як правило, не деталізуються обов'язковості і відповідальність постачальників державних послуг.

IV. Висновки

На даний момент неможливо розглядати результат діяльності органів виконавчої влади як набір послуг суспільству в силу невизначеності самого терміну «державна послуга», тривалих

суперечок по класифікації послуг в державному секторі. Для вирішення проблеми спочатку необхідно нормативно зафіксувати наступні поняття: державна послуга – нормативно закріплені форми взаємодії (як добровільні, так і примусові) державних органів або уповноважених організацій, спрямовані на задоволення законних прав, що виникають при реалізації, і обов'язків потреб громадян або організацій (включаючи інші державні органи), входять в компетенцію цих установ або організацій, і мають кінцевий вимірний результат.

Залежно від положення споживача послуги відносно держави можна виділити наступні послуги.

Державна публічна послуга – державні послуги, спрямовані на зовнішніх (по відношенню до держави) клієнтів. Державні публічні послуги можуть носити примусовий характер, накладаючи обов'язок фізичних або юридичних осіб вступити у взаємодію з певного приводу з державним органом для того, щоб уникнути санкцій або інших негативних наслідків.

Державна адміністративна послуга – державні послуги, спрямовані на інші державні і муніципальні органи. До таких послуг відноситься підготовка документів для державних органів, узгодження, представництво.

Стандарт державної послуги – обов'язкові для виконання правила, що встановлюють в інтересах одержувача державної послуги вимоги до надання державної послуги, включаючи характеристики процесу, форми, змісту і результату надання цієї державної послуги.

Користувач (одержувач) державної послуги – громадянин, іноземний громадянин, особа без громадянства або організація, що звернулися безпосередньо або через свого представника в орган, що надає державну послугу, для реалізації прав або законних інтересів або виконання покладених нормативними правовими актами обов'язків.

Надання державної послуги – здійснення органом, що надає державну послугу, певної послідовності дій і прийняття ним певних рішень, що тягнуть виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення нової документованої інформації.

Орган, що надає державну послугу – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, наділений відповідним державним повноваженнями; організація, уповноважена надавати державну послугу на підставі правового акту органу державної влади або договору про виконання робіт або надання послуг для державних потреб.

Ці визначення з урахуванням вищевикладених підходів дозволяють уточнити перелік ознак, що характеризують державні послуги, і включити в нього:

- неподільність і рівність в спживанні (конкурентність);
- ісключасмость із споживання;
- економічна доцільність державного виконання;
- громадська доцільність;

- економічна доцільність;
- можливість формування конкуренції у сфері надання;
- обов'язковість надання.

Використання цього переліку дає можливість вирішити спірне питання про розділення понять «громадські», «публічні», «соціально значимі» і «адміністративні» послуги на основі проведеної класифікації державних послуг.

Чітке визначення змісту поняття «державна послуга» дозволяє говорити про усунення надмірних обов'язкових послуг (або шляхом їх перекладу в клас необов'язкових, або повним їх виключенням), наявність яких призводить до того, що державні органи виконавчої влади відволікають ресурси від виконання необхідних функцій. Також з'являється можливість для цих послуг створити конкурентне середовище і розробити механізми, які зможуть підвищити якість їх надання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Космідайло І. В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / І. В. Космідайло // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1250>. – 2012. – № 7.
2. Плющ В. О. Державні послуги: теоретичні аспекти та практика нормативного закріплення / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 8, серпень. – С. 87–88.
3. Буренко Т. О. Специфіка формування в Україні сукупності державних адміністративних послуг / Т. О. Буренко // Економіка та держава. – 2009. – № 12. – С. 109–111.

Рецензенти: *Антонова Л. В.* – д. н. держ. упр., професор;
Лазарева О. В. – к. е. н., доцент.

© Щербаківська Л. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2014 р.

ЩЕРБАКІВСЬКА Людмила Михайлівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації надання державних послуг, в Україні.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ УРБЕКОЛОГІЧНИМИ ПРОБЛЕМАМИ РЕГІОНУ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються одним з найбільш актуальних економічних та екологічних проблем, а саме проблема утилізації відходів. У статті пропонується методика, яка використовується для маркетингових досліджень, аналізу та прийняття рішень. Швидкий процес світового економічного розвитку породила безвідповідальне ставлення до природи. Екологічна система нашої планети загрожує деградацією. Сьогодні Україна поступово стає головним «сміттєва корзина» з Європи. Людство досягло до висновку, що вони потребують в корені змінити своє ставлення до побутових сміттям. На початку 80-х рр відбулося переоцінки ідеологічних цінностей реорле. У розвинених країнах усвідомили, що постійне заповнення звалищ не вирішує проблему. Охорона навколишнього середовища і створення безпечних умов для життя населення є одним з головних завдань, які офіційно ставить перед собою Україна.

Ключові слова: екологія, господарство, проблеми, побутові відходи, утилізація, регіон.

В статье рассматриваются одним из наиболее актуальных экономических и экологических проблем, а именно проблема утилизации отходов. В статье предлагается методика, которая используется для маркетинговых исследований, анализа и принятия решений. Быстрый процесс мирового экономического развития породила безответственное отношение к природе. Экологическая система нашей планеты угрожает деградацией. Сегодня Украина постепенно становится главным «мусорная корзина» из Европы. Человечество достигло к выводу, что они нуждаются в корне изменить свое отношение к бытовому мусором. В начале 80-х гг произошло переоценки идеологических ценностей реорле. В развитых странах осознали, что постоянное заполнение свалок не решает проблему. Охрана окружающей среды и создание безопасных условий для жизни населения является одним из главных задач, которые официально ставит перед собой Украина.

Ключевые слова: экология, хозяйство, проблемы, бытовые отходы, утилизация, регион.

The article examines one of the most pressing economic and environmental problems, namely the problem of waste disposal. The article proposes a methodology which is used for marketing research, analysis and decision-making.

The rapid process of global economic development spawned irresponsible attitude towards the nature. Ecological system of our planet is threatened by the degradation. Today Ukraine gradually becomes the main «wastebasket» of Europe. Humanity has reached the conclusion that they need fundamentally change their attitude to the household waste. In the early 80th occurred the revaluation of ideological values of people. The developed countries have realized that a permanent filling of dumps does not solve the problem. Environmental Protection and creation of safe conditions for life of the population is one of the main tasks that officially set itself Ukraine.

Key words ecology, economy, problems, domestic wastes, recycling, region.

Вступ

На сьогодні Україна – одна з найбільш забруднених і екологічно напружених країн світу. Для порівняння: техногенне навантаження на одиницю площі в нашій країні вдесятеро перевищує таке в Росії. Порівняння з передовими

країнами світу просто некоректне, оскільки в них утилізація промислових відходів здійснюється на 65-80 % поточного виходу. Надію вселяє той факт, що ще років 15-20 тому ситуація в більшості країн була приблизно такою самою, як сьогодні в Україні: відходи в основному відправляли на

смітники, полігони для поховання або спалювали. Людство дійшло висновку, що потрібно принципово змінювати підхід до подальшої долі побутового сміття як такого. Переоцінка цінностей у світі сталася на початку 80-х років XX ст., коли розвинені країни зрозуміли, що постійне заповнення сміттєзвалищ проблеми не вирішує.

Над проблемами утилізації побутових відходів працюють такі вчені як Н. Галь [1], І. В. Гонтаренко [2], В. І. Коломієць [3], М. С. Мальований [6], М. Новиков [9], В. В. Шкурко [13], С. Крапива [4, Люшков О. Д. [5] і т.д.

Постановка завдання .

Метою дослідження є з'ясування можливостей застосування елементів маркетингу для вирішення господарсько-екологічних проблем регіону на прикладі вирішення ситуації з утилізацією сміття, що виникла в багатьох містах України.

Результати

Бурхливий процес світового економічного розвитку породив безвідповідальне ставлення людей до природи. Він привів до вольових рішень, які виявилися і можуть у найближчій перспективі виявитися згубними для екосистем, які формувалися тисячі й мільйони років. Екологічна система нашої планети стоїть перед загрозою деградації.

Сьогодні Україна поступово, але впевнено перетворюється на головний смітник Європи. Щорічно кількість сміття в країні збільшується на мільярд тонн. Під різноманітні полігони та звалища для його зберігання вже відведено понад 160 тисяч гектарів. Забруднення довкілля може впливати на людину прямо або побічно, через сільськогосподарські ресурси, через воду або інші біологічні продукти. Хімічні сполуки, що поступають в ґрунт, накопичуються і призводять до поступової зміни хімічних і фізичних його властивостей, знижують чисельність живих організмів, погіршують родючість.

Охорона довкілля та створення безпечних умов для життєдіяльності населення країни — одне з головних завдань, які офіційно поставила перед собою Україна.

При теперішніх темпах споживання природних ресурсів на кожного жителя планети в рік видобувається приблизно 20 т. сировини, з яких 90-98 % йде у відходи. Якщо в розвинутих країнах сільськогосподарські відходи утилізували на 90 %, корпуси автомашин на 98 %, відпрацьовані масла на 90 %, то значна частина промислових і будівельних відходів, відходів гірничодобувних і металургійних виробництв практично повністю не утилізували. Результатами цього стало нагромадження великої кількості відходів, в першу чергу токсичних, радіоактивних. Перед людством вже давно постало питання можливості переробки відходів різноманітних галузей. Дещо в цьому напрямку робиться, але на жаль не багато. Так, наприклад, багато золотодобувних підприємств використовують як руду відвали, які накопичувалися не одну сотню років – розвиток технології

добування дозволяє експлуатувати значно бідніші руди. Проте, вилучається лише мала частина цінної речовини, що не може вирішити саму проблему накопичення відходів. Сьогодні власне переробці промислових відходів піддається не більше 20 % від їх загального об'єму.

У Великобританії повторне використання цинку становить 22 % від загального обсягу використання, олова – 24 %, алюмінію – 29 %, міді – 32 %, свинцю – 60 %, заліза та сталі – 67 %. У США вторинними ресурсами забезпечується 50 % споживання чорних металів та свинцю, більше 40 % міді та нікелю, 30 % олова та титану, 24-28 % алюмінію, цинку і паперу, близько 15 % магнію. В Японії вторинне використовується до 60 % нафтопродуктів, 40 % автопокришок, 35-44 % чорних металів, свинцю, гуми та паперу, 21-32 % міді, цинку і алюмінію, 15 % пластичних мас.

Ситуація із побутовими відходами в усіх регіонах України складна та потребує негайного вирішення, тому що кількість сміття постійно та безупинно зростає. Потрібно шукати шляхи вирішення проблеми зі сміттям у наших містах. У сучасних умовах існують такі альтернативні методики переробки відходів: попереднє сортування, консервування на полігонах, спалювання, зволожувальне закопування сміття, біотермічне компостування, піролізи. Слід зазначити, що для кожного регіону необхідно підібрати свій шлях боротьби зі сміттям, також потрібне прийняття рішення про сміттєпереробне підприємство із основними лініями з переробки сміття (макулатура, скло, пластик, деревина тощо).

По тому, як людство ставиться до сміття, можна судити наскільки суспільство цивілізоване. Чим вище щабель розвитку, тим гостріше постає проблема утилізації все різноманітніших відходів. Водночас суворішають і вимоги до тих, хто дозволяє собі смітити у громадських місцях. У нас же застаріла «сміттева» проблема, особливо проблема утилізації відходів промисловості, ніяк не зрушить з мертвої точки. Підприємства не зацікавлені за свої кошти створювати спеціалізовані цехи й ділянки по переробці й утилізації промислових відходів. Неутілізоване сміття завдає шкоди екології, сміттєзвалища, де гниють сотні тонн непотребу, отруюють повітря, ґрунт, підземні води й перетворюються у серйозну небезпеку для людини і довкілля. Тому, з метою запобігання подальшому хижацькому забрудненню навколишнього середовища, цю проблему можна вирішити такими шляхами:

впровадити в Україні обов'язкову систему роздільного збору, сортування й сепарації сміття і систему вторинної переробки твердих побутових відходів:

- ініціювати розробку пакету законодавчих документів щодо безпечного вирішення проблеми сміття в Україні;

- посилити боротьбу зі стихійними звалищами та наслідками їх існування;

– організувати проведення науково-дослідницьких робіт зі створення екологічно чистих технологій переробки та знешкодження промислового й побутового сміття;

– розпочати загальноукраїнську інформаційно-освітню кампанію для роз'яснення необхідності належного збору сміття для його подальшої утилізації.

Щодо маркетингової комунікаційної політики, то її основні цілі такі: поінформувати людей про наявну проблему, звернувши увагу на неї, та запропонувати найважливіший шлях вирішення проблеми – побудування сміттєпереробного заводу; показати у рекламних повідомленнях переваги сміттєпереробного заводу для міста; вплинути на жителів міста, щоб вони не залишилися байдужими до вирішення даної проблеми; певним чином підготувати жителів міста до сортування сміття; сформуванню у жителів особливе свідоме відношення до проблеми сміття в місті з бажанням допомогти або хоча б не залишитися осторонь. Структура рекламної кампанії передбачає використання ідей, що збуджує до дії. Особливе значення для рекламної

кампанії соціального спрямування має реклама на сміттєвих контейнерах. Так можна на сміттєвих контейнерах розмістити спеціальні рекламні заклики: «Це – сировина для переробки», «Сміття потребує сортування та переробки», «Переробка сміття – це кращий захід запобігти екологічній катастрофі». Ефективно також створити спеціальну рубрику у місцевих газетах, в якій буде описуватися проблема із відходами та пошук її вирішення.

Висновки

Проведені дослідження свідчать про важливість використання елементів маркетингу для вирішення господарсько-екологічних проблем міста, зокрема, які стосуються утилізації сміття, захисту навколишнього середовища та інших.

За результатами проведеного маркетингового дослідження з'ясовано думку населення міста і запропоновано альтернативні стратегії з метою вирішення проблеми утилізації відходів в місті. Показано, що багатьом містам України необхідне побудування сміттєпереробного заводу для поліпшення ситуації, яка склалася на сьогодні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галь Н. Відходи по-європейськи // Прес-служба Сумської ОДА.
2. Гонтаренко І. В. Упаковка соків. Проблема її безпечності та утилізації // Збірник тез для конференції 2007 року.
3. Коломієць В. І. Державне управління відходами // Екологія і ресурси. – 2005. – № 11. – С. 8.
4. Крапива С. Гроза перегаром // Бизнес. – 2007. – № 13. – С. 102–103.
5. Люшков О. Д. Удосконалення нормативно-технічної бази оцінки економічного ризику розміщення об'єктів поводження із твердими побутовими відходами в екологічній експертизі // Екологічний вісник. – 2006. – № 4. – С. 8.
6. Мальований М. С. Шляхи утилізації твердих відходів // Екологічний вісник. – 2004. – № 1-2. – С. 10–11.
7. Маркетинг: бакалаврський курс: Навч. посібник / За заг. редакцією д.е.н., проф. С. М. Ілляшенка. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. – 976 с.
8. Мартиненко М. М., Ігнат'єва І. А. Стратегічний менеджмент: Підручник. – К. : Каравела, 2006. – 320 с.
9. Новиков М. Баки тонуть в мусорі // Ваш шанс. – 2007. – № 23. – 13 с.
10. Примак Т. О. Маркетингові комунікації на сучасному ринку: Навчальний посібник. – К. : МАУП, 2003. – 200 с.
11. Псарев В. М. На страже здоров'я. – Суми : Корпункт, 2006. – 344 с.
12. Сердюк Т. В. Визначення пріоритетності реалізації інноваційних проектів // Формування ринкових відносин. – 2005. – № 5. – С. 42–49.
13. Шкурко В. В. Еколого-гігієнічні проблеми сучасного урбанізованого міського середовища // Екологічний вісник. – 2005. – № 4. – С. 8–9.
14. Закон України № 187/98-ВР від 05.03.98 «Про відходи».
15. ДСТУ ДК 005-96. Класифікатор відходів.

Рецензенти: *Штир'ов О. М.* – к. н. держ. упр., доцент;
Донченко Т. О. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Шанаєва-Цимбал Л. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.09.2014 р.

ШАНАЄВА-ЦИМБАЛ Людмила Олексіївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи механізми формування громадянського суспільства.

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ В ДОСЛІДЖЕННІ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Державна молодіжна політика об'єктивно існує в будь-якому суспільстві, оскільки молодь має статус особливої соціальної групи. Саме це й надає державній молодіжній політиці принципової відмінності від будь-якої іншої політики – в особливостях формування, характері реалізації та меті.

Ключові слова: теорія, управління, молодіжна політика, регіон, район, держава, процес, молодіжна політика, молоде покоління.

Государственная молодежная политика объективно существует в любом обществе, так как молодежь имеет статус особой социальной группы. Именно это и придает государственной молодежной политике принципиального различия от любой другой политики – в особенностях формирования, характер реализации и цели.

Ключевые слова: теория, управление, молодежная политика, регион, район, государство, процесс реализации

State youth policy objectively exists in any society as youth has the status of a particular social group. This is what gives the state youth policy in principle different from any other policies – in particular the formation, nature and purpose of implementation.

Problem definition and its relationship with important scientific and practical tasks.

Key words: theory, governance, youth, region, district, state, process implementation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.

Державна молодіжна політика на національному рівні має розвинену правову базу, що гарантує молоді належне місце в суспільстві. Проте найвідчутнішою для молоді є та державна політика, що функціонує на регіональному рівні, де безпосередньо вирішують більшість її (молоді) проблем, створено необхідні умови для соціального становлення та розвитку. Саме тут вона проявляється як важливий механізм залучення молодого покоління до процесів державотворення, стає доступною широкому загалу для розуміння, оцінки й сприйняття. Таким чином, вдосконалення та ефективна реалізація державної молодіжної політики саме на регіональному рівні є підґрунтям її громадянського становлення в інтересах як самої молодої людини, молодого покоління в цілому, так і регіону та держави.

Сучасна державна молодіжна політика України на регіональному рівні є принципово відмінною порівняно з політикою попередніх часів і має здійснюватися модернізованим шляхом. Сучасна молодіжна політика повинна бути динамічною та відповідати вимогам часу. Тому у зв'язку з цим

актуалізується значимість аналізу механізмів формування і реалізації державної молодіжної політики України та розробки на цій основі теоретико-методологічного забезпечення щодо підвищення її ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування та реалізації державної молодіжної політики присвячено багато праць.

Різним аспектам молодіжної політики присвячено дослідження М. Головатого, В. Головенька, І. Лопушинського, В. Симоненка, Г. Ситник, С. Сергейчик, Д. Стеченко, С. Толстоухової, О. Шаблія, В. Шилова, В. Яшенко М. Перепелиці та ін.

Формулювання мети статті – систематизувати та науково обґрунтувати теоретичні й методологічні засади процесу формування та реалізації державної регіональної молодіжної політики на національному та регіональному рівнях і узагальнити особливості зарубіжної практики формування та реалізації державної молодіжної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. На відміну від країн Заходу, де наукова думка з теорії регіональної розбудови отримала великого поширення, визначенню терміна «регіон» присвячено незначну кількість вітчизняних наукових робіт, не приділено належної уваги і комплексному

дослідженню суті цього явища. Але протягом останніх років були зроблені певні кроки в цьому напрямку в контексті досліджень шляхів вдосконалення державного регулювання економічних стосунків. Наприклад, у 1997 році науковим виданням – журналом «Регіон: проблеми та перспективи розвитку» – була проведена наукова конференція з питань регіонотворення. Висновки цієї конференції довели, що серед науковців не існує єдності поглядів на те, чим є «регіон».

Деякі автори, які є прихильниками даного підходу, свідчать, що існує вагома різниця між словами «регіон» та «район». Адже «район» походить від грецького слова «промінь» та означає географічну одиницю, а «регіон» – від латинського слова «правлю» [1, с. 50]. На думку американських професорів, які пояснюють, чому не слід ототожнювати регіон з районом, під словом «регіон» часто розуміють цілісну ділянку території, яка відрізняється певною однорідністю у своїй основі, але не має чітких кордонів та меж. Вчений з Чикаго Р. Платт та російські дослідники районів США, такі як Л. Зіман, М. Половицька та Л. Смирнягін, підкреслюють, що самі американці при характеристиці «районів» виходять з фізико-географічних умов, особливостей заселення в різні періоди розвитку Штатів, з традицій, а також з економічних та соціальних розбіжностей [2, с. 16]. Тобто визначення поняття «регіон» пов'язується саме з характеристикою інтересу, який є правовим чинником регіону і така точка зору найбільше відповідає умовам становлення доктрини регіональної розбудови сьогоденної України, коли зусилля, перш за все, спрямовуються на розробку комплексного універсального тлумачення «регіону», в якому поєдналися б і його соціально-економічні, і правові ознаки.

Регіон уявляється як складне розмаїття взаємопов'язаних соціально-економічних конструкцій, які уособлюють у собі сукупність різноманітних ресурсів. Регіону, як багаторівневій складній ієрархічній категорії, притаманний свій перебіг часу, який характеризується перебігом внутрішньо-регіональних процесів, таких як відтворення регіональних структур, соціальні та політичні цикли в межах певної території [3, с. 88].

На окрему увагу заслуговують погляди В. К. Симоненка щодо проблеми визначення категорії «регіон», оскільки саме цей автор протягом багатьох років досліджує розвиток територіальних одиниць держави з огляду на оптимізацію системи регіонального управління та її структури. У текстах своїх досліджень В. Симоненко такі райони називає регіонами [4, с. 27].

Оскільки дослідженню підлягає саме система внутрішньодержавних територіальних утворень (регіонів), то слід детально зупинитися на огляді такого розуміння «регіону», яке є більш прийнятним для розробки питань вступу України до Європейського Союзу та його регіональної політики [5, с. 216].

Здобуття Україною незалежності та перехід до ринкових стосунків зумовили потребу у формуванні внутрішньодержавного поділу праці, нових територіально-виробничих комплексів, вільних економічних зон, відповідних ринкових структур та механізму управління такими об'єктами. Так наприклад, О. І. Шаблій регіоном називає соціально-економічний район, територія якого тісно пов'язана із найбільшим розташованим на ній населеним пунктом, який визначає його головні зовнішні функції і геопросторову організацію [6, с. 97].

З позицій економічної теорії підходить до визначення «регіону» І. Бистряков. Він зазначає, що регіон – це функціонально спрямований певний самодостатній господарський модуль, який самостійно розвивається та самостійно вирішує питання відтворення системи міжрегіональних зв'язків [7, с. 39].

На думку В. Шилова, «регіон» – це соціально-економічний простір з певною природно-географічною територією, з притаманним їй певним типом та характером виробництва, зі специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, з адміністративно-політичною територією та кордонами, а також з дією єдиної нормативно-правової бази [8, с. 51]. Пропонується вважати таке тлумачення досить вдалим. Але звідси доцільно вилучити такі ознаки, як історико-культурні та демографічні особливості.

В основу нового економічного мислення має бути покладена відома теза, що світова економіка є єдиним цілим, поза яким не може вдало розвиватися жодна держава світу, незалежно від рівня її економічного розвитку. Обов'язковою умовою переходу України до ринкових стосунків є політика відкритої економіки [9, с. 32].

Отже, на нашу думку, регіон – це цілісна система, яка характеризується власною структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення. Їй властива: висока розмірність; велика кількість взаємозалежних підсистем різних типів з локальними цілями; багатоконтурність керування; ієрархічність структури; затримка координуючих впливів при високій динамічності елементів; неповна визначеність стану елементів.

Але не варто обмежуватися поняттям «регіон», необхідно також виділити регіональні особливості, які безпосередньо впливають на прояв виробничих відносин і функціонування економічних законів у регіоні [10, с. 411].

На думку експертів Міжнародного інституту порівняльного аналізу, виходячи з того визначення області, яке пропонується законодавством, в Україні можна виділити тільки 10 областей, які територіально збігаються з територіально-виробничими комплексами [11, с. 482].

У суспільній практиці широко використовується поняття «молодь». Разом з тим, сьогодні немає чіткого визначення цього соціального феномена, а

з позиції науки державного управління, економічної науки визначення цього поняття взагалі не існує. У широкому змісті поняття «молодь» можна розглядати як велику сукупність групових спільних ознак, що формуються на основі вікових характеристик і пов'язаних з ними соціально-психологічних якостей. У більш вузькому (соціологічному) змісті молодь являє собою соціально-демографічну групу, виділену на основі обумовлених віком особливостей соціального стану молодих людей, їх місця й функцій у соціальній структурі суспільства, специфічних інтересів і цінностей [12, с. 41].

«Молодь» – це соціально-демографічна група, виділена на основі сукупності вікових характеристик, особливостей соціального стану й обумовлена тими чи іншими соціально-психологічними властивостями, які визначаються суспільним ладом, культурою, закономірностями соціалізації, виховання даного суспільства; сучасних вікових категорій від 14-16 до 25-30 років [13, с. 422].

Молодь – важливий чинник, умова і засіб соціальних змін та інноваційна сила. Різні параметри якості нинішньої молоді сьогодні багато в чому визначають контури трудового потенціалу – економічно активного населення завтра: його демографічні, медико-біологічні характеристики, міру соціалізованості, рівень освіти, професійної підготовки, політичної і цивільної зрілості [14, с. 108].

Межі цієї суспільної групи визначити нелегко. Адже не існує об'єктивних показників, за якими можна було б відокремити період молодості від дитячих років і від віку зрілості.

Вирішення важливого завдання корекції і параметрування майбутнього громадського потенціалу тісно пов'язане з поліпшенням якості нинішнього молодого покоління. Тому виникла необхідність створення нової області міждисциплінарного знання – ювенології – «науки про молодь» (*juvenilitas* (ювенілітас) – молодість, юність, *logos* – знання [15, с. 108]. Роль молоді змінюється в періоди соціальних потрясінь. Перехідність, маргіальність, відсутність глибокої життєвої вкоріненості молоді спонукає її до пошукової активності, часто до внутрішніх конфліктів між життєвими цінностями і стилем життя. У підсумку – схильність до афективного, незваженого сприйняття дійсності, сприйнятливості до екстремізму, радикалізму в думках і в поведінці. Дуже характерним для молоді є вибір об'єктів наслідування, які не вписуються у звичне культурне тіло (молодіжна субкультура) [16, с. 36].

Складне становище молоді пояснюється рядом причин. Основні з них пов'язані з проблемами «життєвого старту»: з рівнем матеріального забезпечення і соціальної захищеності; з можливістю здобуття освіти; початком трудової діяльності; утворенням і забезпеченням сім'ї; професійним зростанням; кар'єрою тощо. Середня

заробітна платня молодих людей є майже вдвічі нижчою, ніж середня в Україні. Дуже низькою є й стипендія студентів [17, с. 10]. Нинішня система освіти практично не гарантує свободу вибору і можливість соціального авансування молодих людей. Нині розподіл молоді у системі освіти є жорстко соціально детермінований, а перехід до платної освіти ще жорсткіше визначає цей процес.

Крім того, молодь – це важливий суб'єкт соціальних змін, величезна інноваційна сила [18, с. 106]. У силу вікових і соціально-психологічних особливостей молоді тяжіє до нових видів діяльності, порівняно легко опановує складні професії. За останній час у нашій країні було створено чимало ілюзорних міфів про молодь, з одного боку, що ідеалізують, а з іншого боку, що негативно оцінюють життя й поведінку молодого покоління в цілому. Без аналізу цієї структури неможливо пояснити специфіку молоді, її двояке, суперечливе положення в суспільстві. Від якості даної соціально-демографічної групи залежить або прогресивний розвиток суспільства, або його деградація [19, с. 56-57].

Молодь найбільш сприйнятлива до різних формуючих і навчальних впливів. Однак у цьому віці вже існує основа для прояву свідомої індивідуальної активності. У сучасній Україні «відбулося розшарування молоді за соціалізаційними траєкторіями як відбиття соціальної стратифікації суспільства, диверсифікованості соціокультурних сценаріїв і стилів життя».

Згідно психоаналітичного підходу до вивчення молоді, існують два важливі моменти для розуміння політичної ролі молоді: по-перше, сталий характер психологічної структури, сформованої в дитинстві в умовах сімейного оточення, її здатність визначати наступний розвиток особистості; по-друге, наявність колізії в процесі інтеріоризації цінностей, що викликана незавершеністю процесу психологічної структуризації й здатної із цієї причини розв'язуватися у вигляді різних форм протесту або пасивного есканізму [20, с. 122].

Таким чином, молодь – це головна інноваційна сила, що несе в собі величезний культурний, соціально-економічний, суспільно-політичний потенціал, який у процесі соціалізації й раціональному використанні наявного потенціалу буде сприяти різнобічному розвитку регіону й підвищенню його конкурентоспроможності.

Питання про статус молоді в українському суспільстві, про соціальні функції молодого покоління, його політичні позиції, рівень освіти і професійну кваліфікацію, морально-духовний стан і культурні запити сьогодні зазвучали по-новому і є актуальною потребою у зв'язку з відновленням суспільства і необхідністю формування принципово нової концепції державної молодіжної політики. Потрібно додати, що на сьогоднішній день, в Україні відбуваються глибинні процеси суспільної трансформації, які суттєво впливають на рівень

участі молоді у формуванні і реалізації регіональної та державної молодіжної політики.

Молодіжна політика – це діяльність усіх суспільних інститутів, у тому числі партій, громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства, з метою соціалізації молодого покоління, його інтеграції в суспільні процеси. Головною метою обох цих видів політики є створення необхідних соціально-економічних, політико-правових, організаційних умов та гарантій для соціального становлення, розвитку і вдосконалення як окремої молоді людини, так і всього молодого покоління [21].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, державна регіональна молодіжна політика – це системна діяльність на місцях органів державної

влади та державного управління, інших суб'єктів молодіжної політики щодо реалізації державної молодіжної політики з урахуванням особливостей регіону. Характеризуючи молодь як специфічний суб'єкт регіональної політики, слід зазначити, що її важливою особливістю щодо участі у формуванні і реалізації регіональної політики є те, що така участь відбувається у послідовності: спочатку сфера творення власне молоді особистості, потім сфера участі молоді особистості у житті спільності, і нарешті сфера участі у суспільному житті. Участь молоді у формуванні і реалізації регіональної політики характеризується певними особливостями, що зумовлені потребою запровадження спадкоємності поколінь, яку можна визначити як суть процесу діалогу поколінь та їх творчої взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абашина О. Молодь – найважливіший резерв трудових ресурсів // О. В. Абашина // Наукові праці Кіровоградського державного технічного університету. Серія «Економічні науки». – Кіровоград : Вид-во КДТУ. – 2003. – Вип. 4. – Ч. II. – С. 105–110.
2. Акулинина А. Молодежь как элемент человеческого капитала и стратегический ресурс развития современного украинского общества : состояние, тенденции, перспективы, ресурсы / А. М. Акулинина // Региональная экономика : теория и практика. – № 31 (88). – 2008. – С. 8–14.
3. Быстряков И. Регионализация как фактор стабилизации национального хозяйства / И. Быстряков // Экономический часопис. – 2000. – № 9. – С. 39–41.
4. Варивончик Д. Девіантна поведінка підлітків та ризик соціальних захворювань / Д. В. Варивончик // Сучасні методи залучення до здорового способу життя, профілактики шкідливих звичок та захворювань у дітей та підлітків. – К., 2001. – С. 120–123.
5. Великий енциклопедичний ілюстрований словник. – Донецьк : ТОВ «ВКФ «БАО», 2012. – 768 с.
6. Головатий М. Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення у країнах перехідного стану / М. Головатий // Український соціум. – 2002. – № 1. – С. 54–62.
7. Головенько В. Нове покоління незалежної України / За заг. ред. Г. Л. Черепанової. – К. : Державний ін-т проблем сім'ї та молоді, 2004. – Кн. 4. – 136 с.
8. Державне регулювання економіки : підручник / [І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога] ; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І. Р. Михасюка – К. : Атака : Ельга-Н, 2000. – 592 с.
9. Державне управління і менеджмент / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
10. Державне регулювання економіки / За ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І. Р. Михасюка – К. : Атака, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
11. Регион : к новому качеству управления / под ред. Ю. П. Алексеева и А. Н. Падучина – М. : Изд-во «Луч», 2000. – 320 с.
12. Симоненко В. Українське Причорномор'я : потенційні можливості і перспективи розвитку / В. К. Симоненко – К. : Вища школа, 1996. – 242 с.
13. Ситник Г. Державне управління національною безпекою України: [монографія] / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
14. Сергейчик С. Факторы гражданской социализации учащейся молодежи // Социс. – 2002. – №5. – С. 107–111.
15. Сільська молодь в період політичної та економічної трансформації : настрої, орієнтації, сподівання / Є. І. Бородін та ін. Міністерство України у справах сім'ї та молоді. Ред. А. І. Білий – К. : АТ «Вид-во «Століття», 1997. – 211 с.
16. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком / Д. М. Стеченко – К. : Вища школа, 2000. – 223 с.
17. Толстоухова С. Соціальна робота в Україні з молоддю як невід'ємна складова соціальної політики держави / С. В. Толстоухова // Особливості соціальної молодіжної політики в Україні та ФРН на сучасному етапі : наук. зб. [Редкол. : А. І. Кудряченко (відп. ред.) та ін.]. – К. : МАУП, 2004. – С. 94–109.
18. Шаблій О. Соціально-економічна географія України / О. І. Шаблій. – Львів : «Світ», 1994. – 278 с.
19. Шилов В. Три подхода к понятию «регион» / В. Шилов // Регион: проблемы и перспективы развития. – 1997. – № 4. – С. 50–52.
20. Ященко В. Іншокультура у свідомості та поведінці молодих : суть, зміст, наслідки // Освіта і управління. – 2005. – № 1. – С. 36–45.
21. Harvie C. The Rise of Regional Europe. – London-New York. 1994. – P. 1.

Рецензенти: Антонова Л. В. – д. н. держ. упр., професор;
Лазарева О. В. – к. е. н., доцент.

© Коваль Г. Л., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2014 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – доктор наук з державного управління, в. о. професора, завідувач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки, Чорноморський державний університет ім Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: державна молодіжна політика в Україні.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, Інститут державного управління Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: етнополітичні процеси, державне регулювання етнополітичних процесів, етноглобалізація.

БАШИНСЬКИЙ Ігор Анатолійович – аспірант Херсонського національного технічного університету, м. Херсон, Україна.

Коло наукових інтересів: реалізація державної політики щодо формування податкової культури в Україні.

БІЛА Альона Вікторівна – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: державна політика України у сфері забезпечення прав людини, європейські стандарти, політичні права.

БОДЕЛАН Володимир Русланович – здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; Почесний голова громадської організації «Територія ділових людей», м. Одеса, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, громадсько-державне партнерство, соціальні бізнес і підприємництво, громадянське суспільство, взаємодія влади і суспільства.

БОНДАР Андрій Олегович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: економічна безпека держави, шляхи формування національної економіки в умовах інноваційного розвитку України.

БОНДАРЕНКО Ігор Іванович – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державного фінансового моніторингу, внутрішня безпека органів державної влади.

ГАМАН Микола Васильович – доктор наук з державного управління, професор, Перший заступник керуючого справами Апарату Верховної Ради України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: форми економічного співробітництва, система міжнародної конкуренції.

ГЕРГАНОВ Леонід Дмитрович – кандидат педагогічних наук, доцент, заступник начальника Учбового центру ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство», м. Ізмаїл, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи підвищення якості підготовки робітників морської галузі.

ДРАГАН Ірина Василівна – старший науковий співробітник ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: інформаційне забезпечення державного управління щодо раціонального використання природно-ресурсного потенціалу України.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – доктор наук з державного управління, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: розвиток сучасного світового господарства, міжнародні зв'язки між державами і їхніми господарськими комплексами.

ЗАРИЦЬКА Інна Павлівна – аспірантка Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, комунікації, стратегії, конвенціональна комунікативна стратегія.

ІВАТА Світлана Ігорівна – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи та механізми вирішення проблем конфліктів у сфері державного управління.

ІВАШКІВ Юлія Дмитрівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: індикативне планування та шляхи його практичної реалізації, основні чинники розвитку регіонів України на сучасному етапі ринкових реформ.

КЛИМЕНЧЕНКО Сергій Леонідович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: шляхи удосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання розвитку інвестиційно-інноваційної системи в контексті реалізації аграрної політики України.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – доктор наук з державного управління, в. о. професора, завідувач кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: державна молодіжна політика в Україні.

КУДРЕЙКО Олександр Миколайович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: інституційні механізми державного регулювання освітньої системи, шляхи державного регулювання ринку освітніх послуг.

КУЛАК Наталія Валеріївна – здобувач Академії муніципального управління м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та процеси електронізації державного управління, електронно-комунікаційні технології.

МАЙОРОВА Людмила Вікторівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації соціально-економічної політики в Україні.

МОСПАНЕНКО Ірина Володимирівна – кандидат політичних наук, ст. викладач, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: локальна організація влади, виборчі системи на місцевому рівні, система державного фінансового моніторингу.

ПЛЕХАНОВ Дмитро Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державної служби України, організація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

РИВАК Євген – магістр державного управління, Інститут державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: історія державного управління, глобалізація, наднаціональні структури.

СКОК Павло Олександрович – здобувач, Академія муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: теоретичні і методичні основи державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою України.

СТАДНІЧЕНКО Руслан Вікторович – кандидат політичних наук, доцент кафедри філософії і політології Кіровоградського Державного педагогічного університету ім. В. Винниченка, м. Кіровоград, Україна.

Коло наукових інтересів: світова геополітика, зовнішня політика України в галузі безпеки, європейська політика.

СТОЯН Олександра Юрївна – докторант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: механізми формування державної політики у сфері відновлювальної енергетики України.

ТЕМНОВ С. Б. – магістрант Інституту державного управління, Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: система державної служби України, організація роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

ФЕДОРОВ Вячеслав Веніамінович – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах.

ФІЛОНЕНКО Оксана Анатоліївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації системи державного регулювання пенсійного забезпечення.

ШАНАЄВА-ЦИМБАЛ Людмила Олексіївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: підходи механізми формування громадянського суспільства.

ЩЕРБАКІВСЬКА Людмила Михайлівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації надання державних послуг в Україні.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 230

Том 242

Редактор *Ю. Рябова*.
Комп'ютерна верстка, технічний редактор *А. Іщенко*.
Друк *О. Гончарова*. Фальцювальні-палітурні роботи *М. Тельних*.

Підп. до друку 02.12.2014 р.
Формат 60х84^{1/8}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 17,21. Обл.-вид. арк. 15,42.
Тираж 300 пр. Зам. № 4520.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.